




3 1761 11766008 4



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

AL
J74D
- A56

Publications

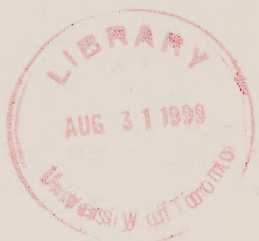
104



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

Annual Report Information Commissioner 1998-1999



In Memoriam

R. Peter Gillis

1947—1999

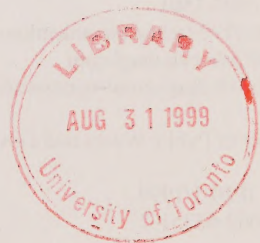
**A public servant who served
the values of openness and privacy with distinction**




Annual Report Information Commissioner 1998-1999

“The self shines in space through knowing.”

— The Upanishads —




The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 995-1501
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
accessca@infoweb.magi.com
<http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html>

© Minister of Public Works and Government Services Canada 1999

Cat. No. IP20-1/1999
ISBN 0-662-63351-2

“The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.”

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 1999

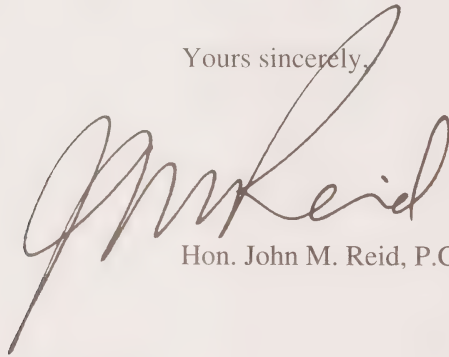
The Honourable Gildas Molgat
The Speaker
Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Molgat:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 1998 to March 31, 1999.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "J. M. Reid". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end of the last name.

Hon. John M. Reid, P.C.

June 1999

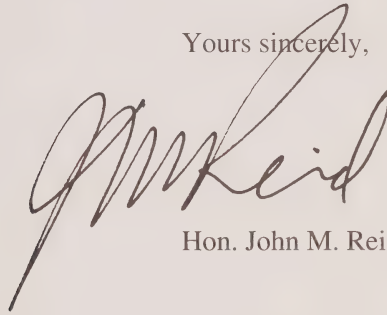
The Honourable Gilbert Parent, MP
The Speaker
House of Commons
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Parent:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 1998 to March 31, 1999.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "J. M. Reid". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent. The ink is dark and the background is a light, off-white color.

Hon. John M. Reid, P.C.

Table of Contents

Mandate	1
First impressions	2
A tribute well-earned.....	2
Hallmark of independence	2
Modernizing the access law	4
From the sublime to the ridiculous: delays	5
Departmental report cards	6
The grading approach.....	6
Lessons	7
Step up or step aside.....	8
The PCO	8
Justice	9
Treasury Board Secretariat.....	10
Crisis in information management	12
Shoot the messenger.....	13
Parliament's role	14
Investigations.....	16
Investigative formality	17
The Access to Information Act in the Courts	24
A. The Role of the Federal Court	24
I. Case management of access litigation in the Federal Court	24
B. The Commissioner in the Courts	27
I. Cases completed – commissioner as applicant.....	27
II. Cases in progress – commissioner as applicant.....	28
III. Cases in progress – commissioner as respondent in the Court of Appeal.....	33
C. Court Cases Not Involving the Information Commissioner	34
D. Legislative Changes	39
I. Subsection 67.1—An offence with respect to interfering with the right of access under the Act	39
II. New government institutions.....	39
III. New secrecy provisions.....	41
IV. Private members bills to reform the <i>Access to Information Act</i>	41
Case summaries.....	43
Index of the 1998-99 annual report case summaries	68

Response time—reviews	70
A. Revenue Canada—Statistical Information.....	70
B. Citizenship & Immigration Canada—Statistical Information	74
C. Foreign Affairs & International Trade—Statistical Information	78
D. Health Canada—Statistical Information	81
E. National Defence—Statistical Information.....	87
F. Privy Council Office—Statistical Information	91
Corporate Management	95
Appendix 1—Proposed Amendments	98

Mandate

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

Passage of the Act in 1993 gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial time frame.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

First impressions

A new information commissioner's first annual report to Parliament is a golden opportunity for looking forward, making predictions and setting goals. The past (at least before July 1st of 1998, when this commissioner took office) was on someone else's watch; the next seven years are this commissioner's responsibility and preoccupation.

A tribute well-earned

Yet, the only fitting way to begin this term of office is to look back long enough to pay tribute to the former information commissioner, Dr. John W. Grace. For seven years from 1983 to 1990, Dr. Grace was Canada's privacy commissioner. Thereafter, from 1990 to 1998 he led the effort to make government more open, as information commissioner. In a fundamental way, those two roles, especially in his capable hands, were complementary. Both rights—the right to know and the right to privacy—shift power in a very real sense from the state to the individual citizen. Each right is enriched through respect for the other.

By his own admission, presiding over the *Access to Information Act* was, by far, the greater challenge. Public officials have an instinctive affinity for the right of privacy (especially their own!) which does not exist when it comes to openness. With the consummate skills only the most

seasoned of parents possess (six children in his case), John Grace guided the access law through its troubled adolescence and into its young adulthood.

Canadians owe John Grace a debt of gratitude for his unwavering resolve to make public officials obey, if not embrace, Parliament's instruction to reduce secrecy in government. He made it a virtue to resolve cases outside the courtroom. Yet, Dr. Grace's successful court cases—one against former prime minister Brian Mulroney (to force disclosure of unity polls)—showed that there was an iron fist in his velvet glove. Even his parting public polemic—urging the government not to proceed with its plan to replace him with a public service insider—reminded parliamentarians, the government and the public that John Grace's service to Canada was more than a job, it was a passionate calling. And all of this, John Grace accomplished with wisdom, civility, wit and charm—all aptly captured in the word "grace."

Hallmark of independence

The process of appointing a new information commissioner showed how determined parliamentarians are to have a fiercely independent information commissioner. They made it clear that the government's first nominee, a long-time senior bureaucrat, did not have sufficient distance from government to satisfy the requirement of independence. To the first nominee's credit, she was sensitive to

the concerns of parliamentarians and voluntarily withdrew her name.

Further, members of both houses of Parliament insisted on having the opportunity to put questions to this commissioner before voting on his appointment. This pre-appointment scrutiny, a first for the House of Commons and Senate, was a healthy development in the appointment process for officers of Parliament (information commissioner, privacy commissioner, commissioner of official languages, chief electoral officer and the auditor general). There may be arguments against such a process for other appointees, but it seems eminently well-suited for officers of Parliament.

For this new Information Commissioner, who took up his duties on the 1st of July, 1999, the 15th anniversary of the Proclamation of the *Access to Information Act*, the new role comes as an unexpected career bonus. Along with Jedd Baldwin, MP (Progressive Conservative from Peace River), the new Information Commissioner was, as a Liberal MP, one of the promoters of the idea of access to information in the early 1970s. He had the privilege of authoring parts of the Access Act. The approval of his nomination by both Houses of Parliament gives him a unique opportunity to continue the work he started almost three decades ago.

On this issue of independence of the Information Commissioner, it is necessary to open a parenthesis. The cabinet minister in whose portfolio the Information Commissioner falls is the

Minister of Justice. This relationship is unfortunate. It undermines both the actual and apparent independence of the commissioner. After all, the Minister of Justice is also the adversary in all litigation undertaken by the Information Commissioner. At this writing, the Minister is also party to litigation seeking to limit the scope of the commissioner's jurisdiction. One must bear in mind, too, that the Minister of Justice is the legal adviser to all departments against whom complaints to the Information Commissioner are made by the public.

This is not the kind of relationship where the Minister should have, as she does, control over the submission to Treasury Board of the Information Commissioner's requests for resources. However careful the Minister may be not to interfere, as long as there is the possibility of holding the Information Commissioner's resources to ransom, the appearance of independence is undermined.

Because of this potential for improper interference, it is time for the Office of the Information Commissioner to be moved out of the Justice portfolio. There are other more comfortable "homes" for it, which do not find themselves, on any regular basis, in an adversarial position vis-à-vis the commissioner. Either the Deputy Prime Minister or the Government House Leader or, perhaps, the President of the Treasury Board—the Minister responsible for the Access Act—could take the responsibility of being the cabinet member in whose portfolio the Office of the Information Commissioner falls. This proposal has

been made to the government and it is under consideration.

Modernizing the access law

This issue of the independence of the Information Commissioner is but one of many which needs to be addressed in a thorough review of the *Access to Information Act*. Since the law's passage in 1983, there has been a sea change in the information technology and government organization environments in which the law operates. As early as 1986, the Justice Committee reviewed the operation of the access law and unanimously recommended wholesale changes to strengthen it and keep it current with technological changes. No government since has had the motivation to implement the suggested changes and address, through law, the persistence of a culture of secrecy in the federal bureaucracy.

Frustration over weaknesses in the law has recently spilled over into Members of Parliament, from all stripes in the House of Commons. They have become frequent users of the *Access to Information Act* as a more efficient means than the order paper for accessing government information. As a result, they, too, have been on the receiving end of the delays associated with endless handwringing, media line preparations and briefing notes to ministers. Members also are experiencing excessive secrecy due to the knee-jerk tendency of public officials to believe that, if any opposition MP wants a record, it must be damaging somehow to the minister or government.

From this frustration has grown a bumper crop of private members' bills (see pages 41-42 for details) proposing to strengthen the law—proposing to expand its coverage to more institutions such as crown corporations and to Parliament itself; proposing to restrict the scope of the law's exemptions which allow government to justify secrecy; proposing to create new offences for interfering with rights set out in the law; proposing to broaden the whole thrust of the law starting with a change of name from the *Access to Information Act* to the *Open Government Act*.

One private member's bill survived the procedural gauntlet in the House of Commons—where few such bills survive—and in the Senate, and has been proclaimed into law. The new provision, proposed by Ms. Colleen Beaumier, the MP for West-Mississauga, makes it an offence for anyone to destroy, alter, falsify or conceal a record with the intent to deny a right under the *Access to Information Act*. As well, it is an offence for anyone to propose, counsel or cause any other person to destroy, alter, falsify or conceal a record with the same intent. The maximum penalty upon conviction is a term of imprisonment of two years, a fine of ten thousand dollars or both.

The passage of Madam Beaumier's bill has sent a powerful message to public officials, elected and non-elected alike. Parliamentarians and their constituents cherish the right to know given them by the access law and will not tolerate any public official who takes actions designed to thwart that right.

But this one change, important as it certainly is, is not enough. A comprehensive, public process for reform of the access law is overdue. And one of this commissioner's top priorities is to convince Parliament and the government to commence a public review of the *Access to Information Act* by a parliamentary committee.

The Office of the Information Commissioner is ready to assist in any non-partisan way with the reform process. In 1993-94, the former information commissioner put forward comprehensive proposals for change. These were supplemented in 1995-96 by detailed recommendations for reform of cabinet secrecy rules. (A consolidation of the Information Commissioner's proposals is found at Appendix I to this report). As well, many of the unanimous recommendations for change made by the Justice Committee in 1986 (after its review of the first three years of the law's operation) remain compelling. The bureaucracy, too, has examined the access law from every angle; it too, is ready to contribute to a public review of the *Access to Information Act*.

Parliamentarians and Canadians instinctively know the truth of the position recently articulated by the Supreme Court of Canada: the access law is an indispensable tool for ensuring an accountable government and a healthy democracy. Parliamentarians and Canadians instinctively know that governments distrust openness and the tools which force openness upon them. Parliamentarians and Canadians instinctively know that they, not

governments, bear the burden of keeping the right of access strong and up-to-date.

Parliamentarians urged reform in 1986, but left the timing to successive Ministers of Justice. They all promised reform but none delivered. It is past due for parliamentarians and Canadians to insist, with passion and volume, that a strong right to know be part of our collective survival kit for the new millennium.

From the sublime to the ridiculous: delays

The great promise of the *Access to Information Act* was that the long-cherished culture in the public service—of “doing” governance in secrecy—would be changed. The promise has not been realized. The paternalistic belief by many public officials that they know best, what and when to disclose to citizens, remains strong. At the very highest levels of the bureaucracy, the official line on ethics for public servants stresses their “servant” role (i.e. being unseen, unheard, obedient, unaccountable) rather than their “public” role (being accountable, professional, obedient to the law and the public interest). The notion of ministerial accountability is, too often, taken to mean that the public should not know what public servants do or advise their ministers to do. And one must ask whether this notion is really one of deference to elected authority, or does it have a more self-serving purpose? Are public servants really concerned about preserving a relationship of candour with ministers or is their concern that the quality and

nature of their advice will come under critical scrutiny?

The *Access to Information Act* has been successful in forcing public servants to disclose more information—but it has not changed the closed culture. And the clear evidence of the durability of the old ways is the system-wide crisis of delay in answering access requests. These delays illustrate the capacity of the public service (through design, incompetence or both) to thwart the clearly expressed will of Parliament.

Departmental report cards

In virtually all previous annual reports of the Information Commissioner, the problem of delay has been dealt with because delay complaints have been growing as a percentage of overall complaints. Now, delay complainants account for almost 50 per cent of all complaints. Yet, to a large extent, the problem has been hidden below radar detection because the Treasury Board does not collect and report the damning statistics to Parliament, though the Access Act says it should.

In the face of that paucity of data, the Office of the Information Commissioner conducted studies in 1996 into the performance of six departments: Citizenship and Immigration Canada (C&I), Foreign Affairs and International Trade (FAIT), Health Canada (HC), National Defence (ND), Privy Council Office (PCO) and Revenue Canada (RC).

In the 1996-97 Annual Report, the bad news was reported. In the 1997-98

Annual Report, the remedial initiatives taken by these departments were reported.

This year, after over a year to correct the problems, the statistics are in and these departments get their grades. From 35 to 85 per cent of requests received by those departments were not answered within statutory deadlines.

The grading approach

Parliament made it clear in the access law, that timeliness of responses was as important as the responses themselves. Subsection 10(3) of the Act deems a late response to be a refusal to give access. Consequently, the Information Commissioner has adopted, as the measure of performance, the percentage of access requests which have become “deemed refusals” under subsection 10(3). This standard is both objective and generous to departments. It is generous because it does not insist, as it could, that the measure of performance be the percentage of requests which are not answered within the 30-day statutory deadline. Rather, it only counts cases which have missed either the 30-day deadline or any extended deadline properly claimed by the departments. The extension provisions are generous and limited only by the requirement of “reasonableness.”

The grading scheme, then, is as follows:

% of requests in deemed refusal	Status	Grade
0-5	Full compliance	A
5-10	Substantial compliance	B
10-15	Borderline compliance	C
15-20	Substandard compliance	D
20+	Red alert	F

Here, then, are the report card grade results. (Highlights of the performance reviews can be found at pages 70 to 94 of this report.)

Department	Grade	Request to deemed-refusal ratio
C&I	F	1764:864=48.9%
FAIT	F	252:88=34.9%
HC	F	645:330=51.2%
ND	F	629:438=69.6%
PCO	F	144:65=45.1%
RC	F	320::274=85.6%

Lessons

What are we to make of this record? There are a number of lessons. First, the crisis of delay in the system persists. Treasury Board has direct responsibility for the health of the access system. Its leadership is required to fix a system for which the President of the Treasury Board is made responsible by law. Start collecting the statistics which are necessary to monitor the health of the system and start leading the remedial efforts.

Second, the problem of delay can be fixed at modest cost when departments assign the appropriate priority to the problem, streamline their approval processes and give meaningful delegations of decision-making authority to the departmental access to

information coordinator. Of those departments that receive large numbers of complex requests for sensitive records, many are able to respond in a timely manner. Even amongst those departments which have been poor performers, the problems have not proven to be insurmountable. Mention should be made of the success being achieved by Revenue Canada. It has taken its delay problem in hand by fundamentally re-engineering how it handles requests. As a result, it is clearly on the road to substantial compliance. RC is becoming the model of how to properly administer the access law, instead of being an example of a poor performer. Congratulations!

Third, and most important, we learn the lesson that, when it comes to response deadlines, the law needs teeth. There is a need for legal consequences when the right of access is undermined by means of delay. Delay is as grave a threat to the right of access as is document tampering or record destruction. Parliament has addressed the latter problem; it must now address the former. There are a number of “incentives” to be considered:

- remove the right to levy fees for late responses
- remove the right to invoke discretionary exemptions on late responses
- withhold performance bonuses from deputy heads of problem departments.

Step up or step aside

The various deputy ministers and ministers, who have presided over the non-compliant departments since 1983, bear the direct responsibility for the poor performance. As a result of an absence of proper attention to process and resource issues, the right which Parliament gave to Canadians—timely access to government-held information—has been thwarted.

But others, too, are responsible. Three government departments, which have leadership roles in ensuring that government is open and accountable, must shoulder their share of the blame. They are: Justice Canada, Treasury Board Secretariat (TBS) and the Privy Council Office (PCO). Last, but not

least, Parliament, too, bears a share of blame for largely neglecting its oversight role for the past 16 years.

Privy Council Office (PCO)

The Prime Minister’s department set a poor example by insisting from the beginning that the access system be sufficiently slow to enable PCO to continue to manage releases in a way most favourable to the government of the day. All politically sensitive requests require consultation with PCO before they are answered. One former clerk of PCO specifically directed that all information requesters be made to apply formally under the Act for even the most routine records. And PCO directed all departments to cease the long-standing practice of sharing information with the Information Commissioner during his investigations of complaints concerning Cabinet Confidences. Finally, PCO too often fails to respect the response deadlines when answering the requests it receives from the public.

Contrast this with the approach taken by the Clinton White House. Faced with a crisis of delay in answering freedom of information requests, President Clinton directed all federal government departments and agencies to adopt a radical change of attitude, clear up the backlog of requests, answer new requests promptly and find reasons to disclose information rather than the reverse. President Clinton said:

“I am writing to call your attention to a subject that is of great importance to the American Public

and to all Federal departments and agencies—the administration of the *Freedom of Information Act*, as amended (the Act). The Act is a vital part of the participatory system of government. I am committed to enhancing its effectiveness in my Administration. . . . Federal departments and agencies should handle requests for information in a customer friendly manner. The use of the Act by ordinary citizens is not complicated nor should it be. The existence of unnecessary bureaucratic hurdles has no place in its implementation. . . . This is an appropriate time for all agencies to take a fresh look at their administration of the Act, to reduce backlogs of *Freedom of Information Act* requests, and to conform agency practice to the new litigation guidance issued by the Attorney General.”

No Canadian prime minister or clerk of the Privy Council has spoken out in support of a spirit of openness in administering the Access Act; none has decried and addressed the problem of delay.

Justice

Justice Canada, too, has a vital role in the good administration of the access law. The Minister of Justice is responsible for: 1) maintaining a broad overview of the application of the Act in relation to the intention of the government and the expectations of the public; 2) advising the President of the Treasury Board on any administrative questions giving rise to broad policy issues; 3) providing legal interpretation and advice respecting the provisions and operation of the Act; 4) gathering

case and precedent information for use in the provision of legal interpretation and advice; and 5) coordinating the preparation of the government for any parliamentary reviews of the provisions and operations of the Act.

Justice has the most pervasive influence on how the access law is interpreted. Depending on its attitude and approach, the Act's exemptions will be applied restrictively or expansively. Yet no minister of Justice has shown leadership in transforming the culture of secrecy which pervades the public service. Justice Canada has never issued a public reminder to government institutions that the Act must be liberally interpreted so as to maximize the amount of disclosure. It fell to the courts to make that pronouncement. No minister of Justice has issued a reminder to officials that the response times are mandatory and that consistent failure to comply constitutes lawbreaking which will not be tolerated. Rather, Justice has fought efforts by the commissioner to enforce response times and Justice has argued before the courts that there should be no legal consequences for government institutions when response deadlines are ignored.

Contrast this with the approach taken by the Attorney-General of the United States. First, Ms. Reno joined President Clinton in issuing the directive of 1993 mentioned above. In 1995, she followed up by instituting work performance standards for all employees of her department having any involvement in the processing of freedom of information requests.

These performance standards—against which employees are evaluated for purposes of pay and promotion—place specific emphasis on the timeliness of work. Again, in 1997, Janet Reno wrote to all US federal agencies to remind them of the administration's fundamental commitment to open government and the maximum possible disclosure under the *Freedom of Information Act*.

Justice Canada has chosen to adopt the role of secrecy enforcer. Not only is that entirely contrary to the express will of Parliament, it explains why, as mentioned previously, Justice Canada should have no fiscal control over the Office of the Information Commissioner.

Treasury Board Secretariat

Finally, the Treasury Board Secretariat holds the lead central agency role in the administration of the *Access to Information Act*. The President of the Treasury Board is the Minister designated by Order-in-Council under the Act, to be responsible for ensuring that the government-wide approach to administering the law is consistent, professional, efficient and properly monitored to ensure accountability to Parliament.

This role was given to Treasury Board because of its responsibility under the *Financial Administration Act* for all matters relating to administrative policy in the Public Service of Canada. The *Access to Information Act* goes further and specifically requires the President of the Treasury Board to do the following:

- 1) prepare and distribute guidelines governing the operation of the Act;
- 2) prescribe all forms required under the Act;
- 3) prescribe what information is to be included in reports to Parliament on the administration of the Act;
- 4) keep under review the manner in which government records are maintained and managed to ensure compliance with the Act;
- 5) publish, at least once a year, an index of Government Programs and Government Information holdings, in sufficient detail to facilitate the exercise of the right of access; and
- 6) publish, at least twice a year, bulletins which update the index and which provide to the public other useful information relating to the operation of this Act.

As an integral part of these responsibilities, the Treasury Board Secretariat prepares a consolidated annual report to Parliament on the administration of the Act across government. Finally, it is the Treasury Board Secretariat's role to provide advice to access coordinators and other officials on any aspect of the administration of the Act and the policies developed by Treasury Board thereunder.

When it comes to the problem of delay in the system, Treasury Board has abdicated its responsibility. Not once, in the Act's 16 years, has Treasury Board formally acknowledged, let alone addressed, the problem of delay. Worse yet, it

has consistently refused to collect statistics which would show the state of health of the access system.

In a recent letter to the Information Commissioner, the Secretary to the Treasury Board responded to the Commissioner's expressions of concern about delay in the system, in the following terms:

"I should point out that over a period of time where departmental resources have been, at best, static, there has been a significant growth in both the volume and complexity of requests for information. Notwithstanding these difficult financial pressures, departments continue to meet the majority of requests within the time frames specified by the Act. Moreover, some of the requests, for example those to support private research projects, could never be fulfilled within the time allowed. Departments are also responding to frivolous and vexatious requests, and to a growing number of private sector professional requesters who make numerous and voluminous demands."

The Secretary is simply wrong (or has information which he is not sharing) on several counts. There has not been a significant growth in the number of access requests. Treasury Board's statistics show that the number of access requests received have remained relatively stable. If there is any trend, it is slightly downward. Over the past four years for which Treasury Board's statistics are available, requests received are as follows:

1994-95 — 12,861
1995-96 — 13,124
1996-97 — 12,476
1997-98 — 12,206

As for the complexity of requests, Treasury Board collects no statistics on this subject. In any event, complexity should not make meeting deadlines more difficult if the Act's extension provisions are properly utilized.

The Treasury Board also misunderstands the magnitude of the delay problem. Since the Act's passage in 1983, the highest percentage of request answered in 30 days was achieved in 1991-92; it was 67.8 per cent. Before and after that date, the performance has been dismal. For example in the most recent four-year period for which Treasury Board statistics are available, the percentage of requests answered within 30 days is as follows:

1994-95 — 53.6 %
1995-96 — 50.1 %
1996-97 — 48.0 %
1997-98 — 50.7 %

Especially troubling are the anecdotal, uninformed and defensive justifications for the poor performance, which even Treasury Board perpetuates. There is the argument, for example, that some requests (to support private research projects) "could never be fulfilled within the time allowed." As a matter of fact, the access law does not require departments to do "research"— it only requires them to "search" for requested records. Departments are

under no obligation to create records (except reasonable electronic records) to respond to researchers' questions. Moreover, if processing a request involves extensive search through large volumes of records, the time for response may be legally extended—and there is no limit to the amount of extra time which can be claimed if it is reasonably necessary to answer the request.

Finally, the old myth persists that the law is being abused by frivolous and vexatious requesters and by commercial users. In fact, there are, at most, a half-dozen commercial users. They obtain government information (after enduring lengthy delays and paying all required fees) to which they add value (such as indexing or analysis) and resell. There is nothing improper in this practice nor any evidence that these users place undue strain on the system. When commercial users are successful at reselling government information, it is not a loss to the taxpayer—to the contrary. These information businesses pay taxes and they help government institutions realize the commercial potential of their information holdings.

As for so-called frivolous and vexatious requesters—there are, happily, none in the system. No case is known to the Office of the Information Commissioner of an access requester whose purpose in making use of the Act is to attack, punish or interfere with the administration of any government institution. And let there be no doubt

that the Information Commissioner would be the strongest opponent of any such abuse of the Act.

Crisis in information management

Treasury Board's failings do not end with the apparent lack of awareness of the nature and magnitude of the delay problem. Treasury Board has also failed to fulfil its legal obligation with respect to the most essential underpinning of an access to records regime—good information management in the government of Canada. Paragraph 70(1(a) of the *Access to Information Act* states:

“... the designated Minister shall cause to be kept under review the manner in which records under the control of government institutions are maintained and managed to ensure compliance with the provisions of this Act and the regulations relating to access to records.”

In the late 1980s, Treasury Board promulgated its policy on the management of government information holdings. A principle purpose of this policy was to ensure that the government's records would be retained and indexed in a manner which would facilitate the right of access. That was good work but it was only the blueprint and it never went into full execution. In the intervening years, the records management function in most government institutions has been seriously degraded. At the very time when government is transforming itself from a paper and central

computing environment to decentralized LAN, WAN, PC and laptop environment, it has lost much of its capacity to manage its information resources.

In a large majority of cases investigated by the Office of the Information Commissioner, the adequacy and completeness of the search is at issue. Departments are no longer able to determine with any reliability whether or not they hold records on particular topics and, if they do, where to locate them and how to retrieve them. Officers move and their diskettes and hard drives are disposed of (or taken with them). Electronic records are not routinely transferred to and stored in a central records memory system. There are no rules in force regarding the archiving of e-mail or voice-mail records. Old-technology electronic records are not readily accessible with current technologies. The spectacle we all recall of closing down the operation of Canada's military for a day to search for records relevant to the Somalia Commission of Inquiry (the so-called ND Easter egg hunt), taught a troubling lesson. For most large departments to find all records on a particular subject (which they must do in response to access requests)—almost all other activities would have to cease.

For example, at Health Canada, a requester sought all records concerning the bovine growth hormone rBST (see also pages 49 to 54). The requester was not satisfied that all relevant records had been located and complained to the Information Commissioner. In his report of the

results, the issue of records management was addressed as follows:

"Based on our cursory review of how records are generated, indexed, filed, stored and disposed of in BVD (Bureau of Veterinary Drugs), it is impossible for us to say, with any certainty, that all records relevant to your request have been located and processed. Put simply, there is no reliable way to determine which records are held by the department on a topic, where they are held and, if they cannot be located, whether they have been properly archived or destroyed."

That comment can be made of most government institutions subject to the access law. And yet, the designated minister whose job it is to monitor records management in order to ensure compliance with the access law has been deafeningly silent. Treasury Board does not know the scope of the problem, the reasons for it, nor has it proposed policy and resource directions for reform. There is no more egregious failing in the entire access system than this. The abysmal state of records management in the federal government puts at risk not only our right to know, but our national interest in a full historical record of public functions.

Shoot the messenger

If Treasury Board's failure to ensure good information management is its most egregious shortcoming, its failure to nurture and support the access to information coordinators

across government is the Board's saddest legacy to date. The Board is well aware that these individuals are required by law to buck the institutional cultures within which they work. It is their job to deliver to Canadians a timely right of access, subject only to limited and specific exemptions. Their supervisors, on the other hand, have quite different priorities—to manage sensitive issues to the best advantage of ministers and the government of the day. In the early days of the access law, all the forces of government were brought to bear on coordinators to force them to serve secrecy by applying exemptions in the broadest possible manner. The courts finally put an end to that practice. The next strategy was to avoid openness by delaying access responses as long as possible. Coordinators are not rewarded for doing well what the Act requires of them.

Treasury Board is well aware of this unfortunate reality. In 1988, it studied the problems faced by coordinators and it found they were underpaid and undervalued. Coordinators were and are victims of the shoot-the-messenger syndrome. Yet, the designated minister did not take steps to ensure that the coordinators were properly classified and treated within their home institutions. Rather, the Board chose to become an informal sounding board for coordinators (it held sporadic meetings with coordinators). The designated minister left it entirely to each institution to decide how it would classify, pay and treat its access coordinators. The coordinators got the

message, loud and clear, that the designated minister would not stand up for those who experience hostile working conditions in their home institutions.

Only last year, the former information commissioner recommended that a code of professional conduct for coordinators be developed which would place obligations on ministers and deputy ministers to support coordinators in their difficult roles. Again, this year, the Information Commissioner offered to work with officials of Treasury Board to propose such a code which would be promulgated and monitored by the designated minister. As of this writing, the designated minister has not responded to these suggestions.

Parliament's role

In the *Access to Information Act* (subsection 75(2)), Parliament gave itself an important, ongoing role in monitoring the efficacy of the law. First, it required Parliament to designate a committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Act within three years of the Act's passage. It also required this committee to report the results of its review and its recommendations for change to Parliament. (This review was carried out and the resulting, unanimous report was issued in 1986. The report is titled: *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*.) It should be noted that one of the review's recommendations was that there be a second comprehensive review to

commence no later than 1989. No subsequent review has taken place. In the Access Act (subsection 75(1)), Parliament also required itself to designate a committee to review, on a permanent basis, the administration of the Act. The committee so designated is the House Standing Committee on Justice and Solicitor General. Firstly, Parliament required the Speakers of the House and Senate to table, in those chambers, the annual reports of the Information Commissioners. The Act also requires those annual reports to be referred to the designated committee to assist it in keeping the administration of the Act under review (see section 40).

Alas, after Parliament completed the three-year review in 1986, its interest waned in discharging the mandatory duties it imposed on itself. Not once, in 16 years, has the designated committee held a hearing to consider the annual report of the Information Commissioner. In fact, it has only called upon the Information Commissioner to appear during consideration of the Justice estimates. The estimates process occurs well in advance (between 31 March and 31 May) of the tabling of the commissioner's annual report which cannot be prepared until after March 31st, the end of the commissioner's fiscal year. The logistics of production, including translation, mean that the annual report cannot be ready

before early June, just before Parliament's traditional summer recess.

This lack of interest by the designated committee in fulfilling its legal obligations gives it little moral authority to criticize government departments for failing in theirs. Former commissioner Grace opined in one annual report that his reports received such scant attention by Parliament that they might as well be sent by rocket to the moon as tabled in Parliament.

If the Justice Committee does not have the will or time to fulfil its statutory obligations under the Access Act, the job should be given to another committee. Since the Information Commissioner's reporting relationship is to both the House and Senate, this may be the time to assign the responsibility to a joint House-Senate Committee.

At the very least, the designated committee should set aside a day or two each fall during which the Information Commissioner could speak about his annual report and inform the committee about the state of health of the access system. This time period would also enable the committee to hear from the central agencies and individual institutions that have special responsibilities or shortcomings under the Act.

Investigations

In the reporting year, 1,670 complaints were made to the commissioner against government institutions (see Table 1), 49.5 per cent of all completed complaints being of delay (see Table 2). Last year, by comparison, 43.1 per cent of complaints concerned delay. It is clear that there remains a system-wide, chronic problem of non-compliance with the Act's response deadlines. Solving this problem remains the office's first priority.

Resolutions of complaints were achieved in the vast majority of cases (98.1 per cent of cases, to be precise). Table 2 indicates that 1,351 investigations were completed. In 18 cases it proved impossible to find a resolution. All will be brought before the Federal Court for resolution.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations was reduced to 3.99 months from the previous year's 4.16 months. This improvement should not obscure the fact that the turnaround time is not acceptable; it does not meet the three-month period recommended by the Standing Committee on Justice and the Solicitor General in 1987. As well, Table 1 reminds us that the backlog of incomplete investigations continues to grow. Last year, it was 423, this reporting year 742 complaints. If resources for additional investigators are not forthcoming from government,

Canadians risk being deprived of an effective avenue of redress for abuses of access rights.

During the year, the office conducted a thorough review of its resource needs in cooperation with Treasury Board. This so-called A-base review resulted in a submission to the Board for additional resources. At this writing, no decision has been taken by Treasury Board ministers.

The five institutions subject of the most complaints in 1998-99 are:

• Health Canada	336
• National Defence	289
• Indian and Northern Affairs Canada	158
• Revenue Canada	131
• Citizenship and Immigration Canada	110

Of course, the number of complaints does not, in itself, give a very meaningful measure of a department's performance. Many of these complaints concern delayed responses. For the most part, these departments apply exemptions professionally and with restraint.

At pages 70-94, the delay problems being experienced by Health Canada, National Defence, Revenue Canada and Citizenship and Immigration Canada are reviewed. The high number of complaints against Indian and Northern Affairs Canada does not

appear to be indicative of a systemic problem.

Investigative formality

During the reporting year, seven subpoenas were issued: two to heads of government institutions, two to deputy heads of institutions, one to a minister's executive assistant and two for the production of records. In two cases, the subpoena's were "friendly" in the sense that they were requested by the person to whom they were addressed in order to ensure that certain privileges were not lost when records or evidence was provided to the Information Commissioner.

The subpoenas issued to two deputy ministers and a minister's executive assistant were occasioned by the direct involvement of these individuals, in causing, exacerbating or failing to remedy serious cases of delay. They were compelled to testify under oath and on the record concerning the

reasons for the delays, their own responsibility and accountability for the delays, the remedies they proposed for the future and the reasons for secrecy in the specific cases. In each case involving delay, the access requests at issue were answered on the date the officials appeared to give evidence.

As mentioned in previous annual reports, it has been made clear that there will be zero tolerance for situations of chronic delay. Of particular concern are situation where answers to access requests are delayed for long periods in order to ensure that communications materials and briefings for ministers are developed before the answer is given. When such situations occur, the Information Commissioner will expect ministers and deputy ministers to justify themselves directly and not through the buffer of intermediaries.

Table 1**STATUS OF COMPLAINTS**

	April 1, 1997 to Mar. 31, 1998	April 1, 1998 to Mar. 31, 1999
Pending from previous year	397	423
Opened during the year	1405	1670
Completed during the year	1379	1351
Pending at year-end	423	742

Table 2**COMPLAINT FINDINGS***April 1, 1998 to Mar. 31, 1999*

FINDING						
Category	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	267	3	215	41	526	38.9
Delay (deemed refusal)	551	15	84	19	669	49.5
Time extension	44	-	24	3	71	5.3
Fees	27	-	13	5	45	3.3
Language	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	20	-	18	2	40	3.0
TOTAL	909	18	354	70	1,351	100%
100%	67.3	1.3	26.2	5.2		

Table 3

TURNAROUND TIME (MONTHS)

CATEGORY	96.04.01 - 97.03.31		97.04.01 - 98.03.31		98.04.01 - 99.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to Disclose	7.39	641	6.23	576	5.86	526
Delay (deemed Refusal)	2.79	675	2.19	594	2.50	669
Time extension	3.31	75	3.05	93	2.80	71
Fees	7.28	51	5.81	64	5.69	45
Language	9.07	1	8.04	3	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	4.46	54	3.36	49	4.54	40
Overall	5.00	1,497	4.16	1,379	3.99	1,351

Table 4
COMPLAINT FINDINGS
(by government institution)
April 1, 1998 to March 31, 1999

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	16	-	1	-	17
Atlantic Canada Opportunities Agency	2	-	-	1	3
Business Development Bank of Canada	-	-	-	1	1
Canada Information Office	7	-	-	-	7
Canada Mortgage & Housing Corporation	1	-	2	-	3
Canada Ports Corporation	5	-	3	-	8
Canadian Environmental Assessment Agency	1	-	-	-	1
Canadian Film Development Corporation	2	-	1	-	3
Canadian Food Inspection Agency	1	-	-	-	1
Canadian Heritage	7	-	8	1	16
Canadian International Development Agency	6	-	12	1	19
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission	2	-	-	1	3
Canadian Security Intelligence Service	5	-	7	-	12
Canadian Space Agency	2	-	-	-	2
Citizenship & Immigration Canada	76	-	32	22	130
Correctional Service Canada	21	-	9	-	30
Environment Canada	13	-	5	2	20
Farm Credit Corporation Canada	1	-	-	-	1
Finance Canada	25	-	4	-	29
Fisheries and Oceans Canada	24	-	12	2	38
Foreign Affairs and International Trade	36	-	19	2	57
Freshwater Fish Marketing Corporation	1	-	-	-	1
Health Canada	47	-	16	2	65
Human Resources Development Canada	30	-	4	3	37
Immigration and Refugee Board	4	-	2	-	6
Indian and Northern Affairs Canada	73	-	70	-	143
Industry Canada	24	1	14	2	41
Jacques Cartier & Champlain Bridges Incorporated	-	1	-	-	1
Justice Canada	21	-	13	-	34
National Archives of Canada	7	-	8	-	15

Table 4

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
National Capital Commission	1	-	1	-	2
National Defence	193	15	34	3	245
National Film Board	1	-	1	-	2
National Parole Board	1	-	1	-	2
Natural Resources Canada	4	-	1	-	5
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	-	-	1	-	1
Northwest Territories Water Board	1	-	-	-	1
Privy Council Office	45	-	2	2	49
Public Service Commission	3	-	-	1	4
Public Works and Government Services Canada	27	-	3	4	34
RCMP Public Complaints Commission	3	-	-	1	4
Revenue Canada	88	-	22	14	124
Royal Canadian Mounted Police	15	1	22	1	39
Security Intelligence Review Committee	6	-	-	-	6
Solicitor General Canada	6	-	2	-	8
Standards Council of Canada	-	-	2	-	2
Transport Canada	43	-	10	4	57
Transportation Safety Board	-	-	2	-	2
Treasury Board Secretariat	11	-	2	-	13
Veterans Affairs Canada	1	-	6	-	7
TOTAL	909	18	354	70	1,351

Table 5

**GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant)**

April 1, 1998 to March 31, 1999

	Rec'd	Closed
Outside Canada	8	11
Newfoundland	35	38
Prince Edward Island	2	2
Nova Scotia	44	44
New Brunswick	131	126
Quebec	101	93
National Capital Region	916	608
Ontario	211	217
Manitoba	35	26
Saskatchewan	8	7
Alberta	35	30
British Columbia	141	143
Yukon	1	2
Northwest Territories	2	4
Total	1,670	1,351

The Access to Information Act in the Courts

A. The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter. This year the Information Commissioner filed 13 new applications for review.

I. Case management of access litigation in the Federal Court

The major responsibility for the management of access to information cases falls on the Trial Division of the Federal Court of Canada. In section 45 of the Act, Parliament directed the Federal Court to deal with these cases

expeditiously. From December 1993 to April 1998, reviews under the access law were subject to a specific case management program designed to ensure that applications for review in access (and privacy) cases would be heard within six months and all inactive cases would be dismissed forthwith. The case management requirements were set out in a Practice Direction issued by the Associate Chief Justice of the Federal Court. Due to the pragmatic simplicity of the Practice Direction, the Federal Court had been remarkably successful in the reduction of the backlog of its access cases.

On February 1998, the Federal Court adopted new rules of practice which came into force on April 25, 1998. Under the new rules, access litigation generally follows the judicial review framework, unless a party applies for case management under Rule 54 and/or 384.

Under Rule 304(1)(c), applicants are required to serve the Information Commissioner with a copy of the application for review under the Act. Service upon the Information Commissioner enables the commissioner to determine in a timely manner whether his intervention is required before the Court. A review of the Court caseload in access litigation shows that this new rule may not be well understood by litigants or enforced by the Court Registry. Less than 40 per cent of the new applications for review filed by third

parties since April 25, 1998, have been served upon the commissioner. In other cases, applicants erroneously name the Information Commissioner as a party respondent in their applications before the Court. The Information Commissioner may choose to intervene in an access case but is not a proper party respondent in any application for review under the Act.

The main problem area under the new rules is that case management is not automatic. One of the parties must apply for it. Regrettably, very few applicants apply, as is their right, for case management of their proceedings under Rule 54 and/or 384. In some reviews under the *Access to Information Act* – specifically, section 44 reviews – there is no incentive for either of the parties (the government or the 3rd party) to seek to have the cases disposed of expeditiously.

As well, the new rules do not take into account the unique dynamics of access litigation. For example, as a result of section 48 of the *Access to Information Act*, the burden of proof is on the respondent. It follows that, in section 41 and 42 applications for review, applicants are entitled to file reply evidence to the government evidence. The new rules, however, are designed on the assumption that the burden of proof rests on the applicant. The new rules do not allow access litigation applicants an automatic right to file reply evidence. Also, the general rules treat confidentiality issues as exceptional matters whereas, in access litigation, the need to file information in

confidence arises in every case. Finally, in access cases, there are special, statutory notice and standing provisions which are not taken into account by the Federal Court rules relating to judicial review.

Case management, thus, is essential in all access litigation in order to ensure that these preliminary matters (timing of intervention or appearance of requesters, third party and the commissioner; motion to file confidential material, and appropriate directions with respect to procedural timetable) are dealt with at the beginning of the litigation process and are disposed of fairly, expeditiously and efficiently.

It is troubling that, this year alone, the Attorney General of Canada opposed case management in 10 cases brought by the Information Commissioner. The Attorney General submitted that there was no need for case management in access litigation, that the Information Commissioner's request for case management was premature, that the general rules applicable to judicial review were appropriate to deal with any procedural issues related to access litigation. The Attorney General also argued that case management was time consuming and expensive. On the positive side, these submissions were rejected by the Federal Court (Trial Division) and orders were issued to manage the procedure and timetable in each of these cases.

Chart 1 shows the number of applications received and disposed of for the years 1983-1999.

CHART 1			
YEAR	FILES OPENED	FILES CLOSED	BACKLOG
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992*	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	77	23	106

* In 1992-1993, the Information Commissioner took the initiative in systematically intervening in section 44 applications for review (third party opposing disclosure) to move them along. This initiative resulted in a higher number of cases being disposed of but was insufficient to reduce the backlog.

These numbers show that, under the new rules, where case management is optional, the volume of applications for review has doubled in 1998. The court's backlog has also doubled and its productivity deteriorated by 50 per

cent as compared with 1997. The commissioner urges the Associate Chief Justice to examine whether a Practice Direction should be reintroduced to properly manage access litigation cases.

B. The Commissioner in the Courts

I. Cases completed - commissioner as applicant

Information Commissioner of Canada v. President of Atlantic Canada Opportunities
(T-1008-98) Trial Division

Background

A Nova Scotia environmentalist wanted to know how much public money went into a Cape Breton golf course. He made an access to information request to the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for its records on the topic. He received only 14 pages of records which showed that ACOA had contributed just under a million dollars to the golf course. The requester was surprised by the small number of records; there was no application or business plan or economic analysis.

As it turned out, such records did exist, but ACOA argued that they were not under its control. Rather, the records were alleged to be under the control of the Economic Cape Breton Corporation (ECBC). ECBC, an organization not subject to the access law, is ACOA's agent for funding projects in Cape Breton. The commissioner concluded that ACOA must be considered to have control of the records by virtue of the agency relationship with ECBC and he recommended that ACOA process all records under the access law. ACOA refused and the Information Commissioner asked the Federal

Court to order disclosure. [For a more complete discussion of the issues and investigative results, see pages 54-56 of the 1997-98 Annual Report.]

Disposition

On July 21, 1998, Madam Justice Reed of the Federal Court, Trial Division, allowed the Information Commissioner's application for review, directing that ACOA disclose to the requester the records or portions thereof which do not fall within any of the exemptions from disclosure found in the *Access to Information Act*. She provided ACOA with time limits within which it was required to disclose such records. Further, Madam Justice Reed authorized the Information Commissioner to bring the matter back to the Federal Court if he was not satisfied with the manner in which the exemptions were applied by ACOA. ACOA disclosed the requested records in accordance with the order and the Information Commissioner's views. It should be noted that the Court did not have to rule on the issue of control because ACOA conceded this issue before Madam Justice Reed, by voluntarily taking physical possession of the records from ECBC.

Information Commissioner of Canada v. President of Atlantic Canada Opportunities
(T-1007-98) Trial Division

Background

In another case involving the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), the Information Commissioner made an application on

May 15, 1998, pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the President of ACOA to release information regarding the Stewiacke golf course/Mastadon theme park project in Nova Scotia.

ACOA had relied on paragraph 21(1)(b) to justify its refusal to release records which it considered to have been supplied to ACOA in confidence by Tee Rex Adventure Golf Limited. However, during the investigation, it was learned that the owner of the company had publicly disclosed some of the information, which ACOA refused to disclose, during a published interview with a Halifax Chronicle Herald reporter. Even after this evidence was brought to ACOA's attention, it stood by its refusal to release any of the requested records. The Information Commissioner concluded that the complaint was well-founded and recommended that certain records and portions of records be disclosed.

ACOA indicated that it would not follow the Information Commissioner's recommendation, stating that even though a third party had chosen to put information about his business into the hands of the media, this did not give ACOA authority to disclose that same information from its records. The commissioner asked the Federal Court to review the matter.

Disposition

On July 2, 1998, Madam Justice McGillis issued a case management

order providing directions as to how the case should be conducted. In October of 1998, ACOA decided not to proceed to trial. It released the records in question pursuant to the Information Commissioner's recommendation. With the release of these records, the case was discontinued on November 4, 1998.

II. Cases in progress - commissioner as applicant

Information Commissioner of Canada v. Minister of Industry (T-650-98) Trial Division

In 1995, Industry Canada called for applications for radio spectrum licences to provide wireless communication services. After evaluating applications, Industry Canada awarded two licences. One of the companies, which did not receive a licence, TeleZone Corp., asked under the access law for copies of all records relating to the assessment criteria and analysis that gave rise to the final decision. In response, some records were disclosed but others were withheld as being "advice or recommendations" or "deliberations" under the exemptions set out in paragraphs 21(1)(a) and (b) of the *Access to Information Act*. As well, some information was withheld under section 20, to protect the confidential information of other applicants.

TeleZone complained to the commissioner who concluded, after investigating the matter, that the corporation had a right to know what were the rules of the game in the awarding of the licences and, most of

all, whether the rules were changed along the way. The commissioner viewed the guidelines and weighting factors used in the evaluation process as analytical tools, which do not implicitly or explicitly disclose advice, recommendations or deliberative information. As well, the commissioner determined that TeleZone had a right to see the records showing how its application had been evaluated.

The Minister of Industry refused to accept the commissioner's recommendation. With TeleZone's consent, on April 9, 1998, the commissioner asked the Federal Court to review the minister's refusal. The main issues in the Information Commissioner's application for review relate to the disclosure of the evaluation criteria and weighting used in the licensing process.

On April 9, 1998 TeleZone also filed its own application for review in file T-648-98. In its application, TeleZone seeks disclosure of all relevant requested records. On May 28, 1998, the Court ordered that the conduct of the proceedings and the hearing of the applications for review in both files be heard at the same time and that the evidence adduced in each of the respective application applied to the other application.

When made aware of these applications in Court, third parties (companies involved in the licensing process: Rogers Cantel Inc., Microcell Telecommunications Inc., Microcell Connexions Inc. and Clearnet PCS Inc.), filed notices of appearance.

These applications are now progressing in compliance with a case management timetable directed by the Court. The outcome will be reported in next year's report.

Information Commissioner of Canada v. Minister of National Defence

(T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99 et T-261-99) Trial Division

Colonel (ret'd) Michel Drapeau requested access to various records from the Department of National Defence on August 7, 1998. As the department failed to respond to the access requests by the statutory deadlines, the requester complained about the deemed refusals to the Information Commissioner.

After having investigated the matter, the Information Commissioner concluded that the complaints were well-founded given that the department failed, without lawful justification, to respond to the access requests within the timeframe specified in the Act. In each file, the Information Commissioner recommended that the department give full reasons, in accordance with the Act, to the requester on or before the date to which the department had committed to the Information Commissioner or by January 15, 1999, whichever was the earliest.

Although the department accepted to follow the Information Commissioner's recommendations, it

did not respond to the access requests by the January 15, 1999 deadline. With the consent of the requester, the Information Commissioner therefore applied to the Federal Court (Trial Division) for a review of the matter in each file.

On March 18, 1999, the Trial Division ordered that these proceedings be specially managed under Rules 384 and 385 of the Federal Court Rules (1998) and issued orders for directions with appropriate timetable in each of these cases, even though the Attorney General of Canada, on behalf of the Minister of National Defence, vigorously objected to the Information Commissioner's request for case management of these cases.

Information Commissioner of Canada v. Minister of Industry Canada and Patrick McIntyre
(T-394-99) Trial Division

In this case, the requester requested information pertaining to Direct-To-Home (DTH) and Direct Broadcast Satellite (DBS) services. Some records were released to the requester while others were withheld under various exemptions under the Act.

The requester made a complaint to the Information Commissioner with respect to the decision of the department to exempt from disclosure numerous records. During the course of the investigation, the Information Commissioner reported his preliminary view to the Deputy Minister of Industry, that withholding

evaluation criteria and weighting percentages used by the department when examining the proposals submitted by private companies seeking the awarding of orbital slots for DBS services, was not justified by paragraph 21(1)(a) of the Act.

In response to the Information Commissioner, Industry Canada indicated its willingness to disclose the evaluation criteria. However, Industry Canada indicated its intention to maintain the exemption of the weighting percentages.

After having carefully reviewed the representations of the department and of the complainant, the Information Commissioner found that the percentage weightings do not properly qualify for exemption from the right of access under paragraph 21(1)(a), as these weightings do not constitute "advice" or "recommendations". Rather, found the Information Commissioner, they constitute the contextual framework within which the Minister expected recommendations to be made concerning the relative merits of the applications. Moreover, the Information Commissioner did not agree with the department's contention that disclosure of the weightings would cause applicants to "skew their proposal to reflect what they believe the department would wish to hear rather than what they really want to do". The department's formal, published call for applications went to some lengths to explain the department's expectations, including language, which indicates relative importance of some evaluation

criteria. The Information Commissioner did not accept the view that the quality of applications will be improved if applicants are left to guess at what the government wants.

With the consent of the requester, the Information Commissioner therefore applied to the Federal Court (Trial Division) for a review of the decision of Industry Canada. By filing a notice of appearance as a party under subsection 42(2) of the Act, the requester, Patrick McIntyre, indicated that he was appearing as a party in this application for review.

On April 26, 1999, the Trial Division gave directions with respect to the conduct of this case under Rule 54 of the Federal Court Rules (1998), even though once again the Attorney General of Canada, on behalf of the Minister of Industry Canada, vigorously objected to the Information Commissioner's request for directions with respect to the procedure to be followed by the parties. This is a clear indication by the Court that directions may be issued in proceedings under the *Access to Information Act* to secure just, most expeditious and least expensive determination of each access to information case, and is consistent with the procedural continuity and the consolidation of the benefit and the expertise of the Federal Court in the case management of access litigation since 1993.

Information Commissioner of Canada v. Minister of National Defence

(A-785-96) Court of Appeal

In 1996, the issue of delay in answering access requests at National Defence (ND) was brought before the trial division of the Federal Court by the Information Commissioner to seek its aid in compelling ND to respond to a specific access request. The details of this case are reported in the 1996-97 Annual Report. In that case ND not only failed to respect the Act's response deadlines, but also failed to respect several alternate deadlines negotiated with the commissioner. In the end, the answer was so long in coming (some 16 months) that the requester even lost his right to complain to the Information Commissioner about the exemptions invoked by ND in its response.

The case raised a number of issues:

- (i) the consequences of a department's failure to respond to access requests by the statutory deadlines (this is referred to in the Act as a "deemed refusal");
- (ii) whether a government institution can rely on exemptions which are claimed after the conclusion of the commissioner's investigation of a deemed refusal, but before the hearing of an application for review; and
- (iii) what are the consequences when a delay by a department exceeds the one-year time limit within

which complaints about exemptions must be made to the commissioner.

ND answered the request before trial and felt that this should end the matter. The Information Commissioner urged the Court to proceed to assess the appropriateness of the exemption which ND had applied. The commissioner reminded the Court that the complainant's time had run out for making a complaint about the exemptions.

The Federal Court, Trial Division, agreed that the delay in responding was excessive, and ordered costs to be paid by ND. Yet, it dismissed the Information Commissioner's application. The Court viewed the commissioner's application for review as premature as he had not investigated the merits of the exemptions. The commissioner appealed this decision in order to clarify both his jurisdiction to investigate exemptions after the one-year complaint period has expired, and the consequences to departments which fail to respect response deadlines. This case is set to be heard on April 13 and 14, 1999 and the outcome of the appeal will therefore be reported in next year's report.

Information Commissioner of Canada v. President of the Atlantic Canada Opportunities Agency

(A-292-96) Court of Appeal

In this case (see the 1994-95 Annual Report, p. 23 and the 1995-96 Annual Report, p. 22 for more details), the Information Commissioner recommended that the President of ACOA disclose the actual number of jobs created by the companies which received funding from ACOA under a program designed to encourage small and medium-sized enterprises in Atlantic Canada. ACOA refused to follow the recommendation on the basis that the information had been provided in confidence by the companies. The Information Commissioner asked the Federal Court to review the matter.

On March 18, 1996, Madam Justice McGillis dismissed the Information Commissioner's application. The Information Commissioner then applied to the Federal Court of Appeal, arguing that the trial judge erred in finding that the President of ACOA was justified in withholding the information under paragraph 20(1)(b) of the *Access to Information Act*. It was also argued that Madam Justice McGillis erred in deciding that there was no need to apply section 25 which requires the severance and disclosure of information that does not fall within an exemption from disclosure under the Access Act. The Court of Appeal has not set a date for hearing this matter. The outcome will be reported in next year's report.

Information Commissioner of Canada v. Minister of the Environment

In this case, the requester requested from Environment Canada discussion papers considered by Cabinet in its decision to submit legislation to Parliament with respect to a ban over the use of MMT, an octane enhancer used in motor vehicle fuels. On the basis of advice from the Privy Council Office (PCO), Environment Canada denied access to these documents and based its refusal on the ground that no discussion papers exist. The documents, in PCO's view, are memoranda used to present proposals to Privy Council or records used to brief ministers of the Crown in relation to matters before the Privy Council.

The dispute lies in the fact that memoranda and briefing records are excluded from the *Access to Information Act*, whereas discussion papers become subject to the Act as soon as the decisions to which they relate are made public or, if such decisions are not made public, four years after the decision is made.

The Information Commissioner took the view that PCO cannot expand the scope of Cabinet secrecy merely by ceasing to call records "discussion papers." He argued that what is now contained in the analysis section of a memorandum to cabinet (MC) is what used to be contained in the discussion papers. He recommended, thus, that Environment Canada disclose the analysis section of any MC dealing with the government's decision to ban MMT in Canada.

The Minister declined to follow the commissioner's recommendation and the commissioner has sought consent from the requester to ask the Federal Court to review PCO's refusal. Any progress in the matter will be reported in next year's annual report.

III. Cases in progress - commissioner as respondent in the Court of Appeal

Bonnie Petzinger v. Information Commissioner of Canada and Colonel (ret'd) Drapeau and Attorney General of Canada (A-911-97) Court of Appeal

National Defence's access coordinator Bonnie Petzinger found herself out of time to appeal Mr. Justice MacKay's order finding that the confidentiality of the Information Commissioner's investigative process must be preserved. Thus, neither she nor the Attorney General of Canada were given access to the commissioner's confidential investigative records. (See the 1997-1998 Annual Report, p. 34 for the background of this case.) Ms. Petzinger failed to provide the Court with her affidavit evidence to explain and justify the delay. Madam Justice McGillis denied Ms. Petzinger's request for an extension of time to appeal that decision. The Court of Appeal agreed that Madam Justice McGillis properly exercised her power to do so and dismissed Ms. Petzinger's appeal.

Bonnie Petzinger v. Information Commissioner of Canada and Colonel (ret'd) Michel Drapeau and Attorney General of Canada
(A-692-97, A-693-97 and A-728-97) Court of Appeal

The preceding case was not the end of the saga. National Defence's access coordinator, with the financial support of National Defence, appealed the other orders of Mr. Justice MacKay: namely his order striking out the entire case as having no reasonable prospect of success and denying Ms. Petzinger the right to amend the type of relief she was asking the Court to grant. (See the 1997-98 Annual Report, pages 33-35, for the background of this case.) In his reasons, the Trial judge stated that there was no evidence that Ms. Petzinger's rights had been affected by the Information Commissioner's report and recommendation; the commissioner's investigative process had been lawful; and Bonnie Petzinger should not have attacked the merits of the recommendation as she only had the right to question whether the investigation was lawful. The Attorney General of Canada did not appeal any of Mr. Justice MacKay's orders but has decided to remain a party to the action. The case is ready for hearing but has not been scheduled for hearing as yet, thus the outcome will be reported in next year's report.

C. Court Cases Not Involving the Information Commissioner

Glaxo Wellcome PLC v. Minister of National Revenue
(A-908-97 and A-909-97) Court of Appeal

Section 2 of the *Access to Information Act* provides that the purpose of the Act is to extend the present laws of Canada to provide the right of access to information in records. It provides that the Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and that the Act is not it intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public.

In this case, Statistics Canada reports revealed that a drug (ranitidine hydrochloride, also known under the trademark as ZANTAC) for which the appellant, Glaxo Wellcome PLC, a large pharmaceutical company held a patent, was being imported into Canada by other companies. Glaxo Wellcome PLC considered that these importers were in contravention of its rights under section 42 of the *Patent Act*. In order to ascertain the extent of the violations, Glaxo Wellcome PLC made access requests to the Minister of National Revenue to obtain information regarding the sale, importation or exportation of the drug in question. The Minister of National Revenue refused to disclose the information on the basis of subsection

24(1) of the *Access to Information Act* which provides that records subject to section 107 of the *Customs Act* shall be exempted from disclosure under the *Access to Information Act*.

The appellant chose not to complain to the Information Commissioner but instead made an application for disclosure to the minister pursuant to paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* which requires information gathered in the administration of the *Customs Act* to be kept confidential and only revealed in limited circumstances. The request was again denied by the Minister of National Revenue.

Glaxo Wellcome PLC then brought an application for judicial review before the Federal Court for an order allowing Glaxo Wellcome PLC to examine the Minister of National Revenue for discovery on the ground that it suffered substantial financial loss and that discovery was the only reasonable means of identifying the infringing parties. The Trial Division Judge rejected the application for judicial review, but the Court of Appeal reversed the decision and ordered disclosure by the Minister of National Revenue of the names of the infringing importers in 1995, 1996 and 1997.

The Court concluded that the doctrine of equitable bill of discovery, which is a form of pre-action discovery, permitted courts to use their equitable jurisdiction to order that a person against whom the applicant has no cause of action, submit to discovery. The Court followed the English case of *Norwich Pharmaceutical Co. v.*

Commissioners of Customs and Excise, [1974] A.C. 133. To obtain an order for a bill of discovery from the Court, a party must satisfy four conditions:

1. The person bringing the application for the equitable bill of discovery must have an actual claim against the alleged wrongdoers;
2. they must share some type of relationship with the person to be discovered;
3. the person from whom discovery is sought should be the only practical source of information; and
4. if providing this information would harm the person to be discovered, the party bringing the application must compensate the person to be discovered from resulting harm by paying all of its expenses.

The Court balanced the public interest in seeing that justice be done against the importers' confidentiality interests and found that the importers would not have a high expectation of confidentiality regarding the information they provide to customs officers given the exceptions to confidentiality provided in section 108 of the *Customs Act*. The names of the importers were likely to pass through other hands before reaching those of the customs officers.

Finally, the Court turned its attention to examining whether the Common Law Crown prerogative to claim immunity from discovery overrides the exceptional equitable remedy of a

bill of discovery. The Court decided that the Minister of Revenue should not be allowed to escape discovery by invoking the Crown prerogative of immunity from discovery.

Leave to appeal to the Supreme Court of Canada by the Minister of National Revenue was denied on December 10, 1998 (Supreme Court file 26834).

Canadian Broadcasting Corporation v. National Capital Commission
(T-2200-97) Trial Division

Canadian Broadcasting Corporation (CBC) applied under section 44 of the Access Act for a review of the National Capital Commission's decision to disclose an agreement between it and the CBC relating to the production and television broadcast of the Canada Day 1996 and 1997 shows. The CBC claimed that the agreement should not be disclosed, pursuant to paragraphs 20(1)(c) and (d) as disclosure would result in a reasonable expectation of probable harm to its competitive position and its contractual or other negotiations.

Mr. Justice Teitlebaum denied the application. He found that the CBC had failed to demonstrate a reasonable expectation of probable harm to the CBC if the agreement were to be disclosed. He noted that the CBC did not provide tangible evidence concerning the effect on its actual contractual negotiations. The affidavit submitted by the CBC contained mere affirmations and only speculation as to

harm rather than any evidence demonstrating a reasonable expectation of probable harm to the CBC if the requested information were to be made public.

OCCAM Marine Technologies Ltd. v. National Research Council
(T-146-98) Trial Division

This was an application under section 44 of the Access Act by OCCAM, an incorporated research and development company, to review the decision of the National Research Council (NRC) not to release the entire minutes of funding meetings where proposals made by other corporations had been considered. The NRC withheld portions of these records pursuant to paragraphs 20(1)(b) and (c) of the *Access to Information Act*. These provisions protect commercial information supplied in confidence or information the disclosure of which might create a reasonable expectation of probable harm to third-party competitive interests. During the Information Commissioner's investigation of OCCAM's complaint, some additional information was disclosed. On that basis, the commissioner considered the matter resolved. OCCAM disagreed and went to the Federal Court.

Mr. Justice MacKay dismissed OCCAM's application for review. He found that the criteria required by paragraph 20(1)(b) of the *Access to Information Act* had been fulfilled as the severed information "includes the name of the third party, a project name, technical information about the

project, costs, an assessment and funding for the project [and it] ...is provided by a third party under assurance it will be maintained as confidential.” Mr. Justice MacKay emphasized the fact that every company applying for funding was informed of the confidentiality policy with respect to information supplied in the application documents.

Sinclair Stevens v. Prime Minister of Canada

(T-2419-93 and A-263-97) Trial Division and Court of Appeal

Pursuant to an access request from Sinclair Stevens, the Privy Council Office (PCO) severed and released the financial portions of lawyers accounts relating to the Commission of Inquiry into Allegations of Conflict of Interest concerning the Honourable Sinclair M. Stevens (“The Parker Commission”). PCO withheld the narrative portion of the accounts concerning the services rendered. Mr. Stevens complained to the Information Commissioner who agreed with PCO. In the Information Commissioner’s view, the narrative portion of the accounts qualify for solicitor-client privilege. Mr. Stevens was not satisfied and, as is his right, he then applied under section 41 of *Access to Information Act* for a review of PCO’s refusal to disclose the narrative portions of these accounts.

The application was dismissed by Mr. Justice Rothstein on February 26, 1997, on the ground that the material was properly protected by solicitor-client privilege and there had been no express nor implied waiver of such privilege. The fact that the Parker

Commission submitted its accounts to PCO for payment could not be construed as a waiver of privilege over the accounts. The Court also held that the severance and disclosure of some portion of a solicitor-client record does not result in the loss of privilege on the entire record. Mr. Stevens appealed to the Federal Court of Appeal. In its decision, the Court dismissed, the appeal and upheld the trial judge’s decision that the withheld information was properly exempted under section 23 of the Access Act.

Desjardins, Ducharme, Stein, Monast v. Minister of Finance Canada

(T-912-98) Trial Division

In this case, a person made an access request to Finance Canada, for records showing how much was paid to Mr. André Joli-Coeur, the Amicus Curiae designated by the Supreme Court of Canada in the hearing of the Reference re Secession of Quebec. Finance Canada held relevant records because the Amicus Curiae had submitted his billing accounts to a specified third party, the law firm of Desjardins, Ducharme, Stein, Monast, who had analysed the accounts and submitted certificates of accuracy to the department. Finance Canada decided to disclose the records and notified the Amicus Curiae’s accountant who asked the Federal Court to order the department not to disclose the requested information.

At issue was whether the department could disclose the disputed

information and more specifically, whether the information in dispute was under the “control” of the department under subsection 4(1) of the Act. The applicant argued that the disputed information was under the “control” of the Supreme Court, which is not a government institution subject to the Act.

The Court concluded that the requested records were under the control of a government institution, the Department of Finance, and not the Supreme Court. The payment of the bills was clearly the responsibility of the department. The Court further noted that section 23 of the Act was not of any help to the applicant as the relationship between Mr. Joli-Coeur and the Supreme Court could not be considered a solicitor-client relationship under section 23 of the Act. Furthermore, the Court found that, even if section 23 did apply, only the details of the work done by Mr. Joli-Coeur would be considered confidential and not the billing amounts.

Grimard v. Canadian Human Rights Commission
(A-642-94) Court of Appeal

This was an appeal from a decision of the Trial Division upholding the decision of the Canadian Human Rights Commission to exempt information from disclosure. The appellant was denied access to the text of an agreement reached by two parties to proceedings before the Canadian Human Rights Commission

(CHRC). The CHRC refused to disclose the agreement as being personal information pursuant to section 19 of the *Access to Information Act*. The Information Commissioner supported the CHRC’s decision. The Court of Appeal agreed with the trial judge and the Information Commissioner and dismissed the appeal. It found that the information was personal and the individual to whom the agreement related had not consented to its disclosure.

Hoogers and Steinhoff v. Minister of Communications
(T-2587-93, T-265-94, T-595-95)
Trial Division

The applicants requested information from the archival records of the Canadian Security Intelligence Service and the Royal Canadian Mounted Police about the Canadian Union of Postal Workers. Approximately 2000 pages of information were not disclosed pursuant to subsections 13(1), 15(1), 16(1) and 19(1) of the Act.

The applicants filed complaints with the Information Commissioner. The Information Commissioner investigated the complaints and negotiated the disclosure of additional information. He reported that the information, which continued to be withheld from the applicants, was properly exempted under the specified sections of the Act. The requesters were dissatisfied with the result and asked the Federal Court to review the matter.

The Court reviewed the documents and was not prepared to order the release of further documents. The Court did find as had the Information Commissioner, that in some cases, paragraph 16(1)(c) exemptions were not properly applied but, in each instance, the individual record or part thereof was exempt under a different exemption. The Court was guided as to paragraph 16(1)(c) by the Court of Appeal's decision in *Rubin v. Minister of Transport*. That case concluded that, when considering an exemption under paragraph 16(1)(c), the Court must ensure that the injury claimed relates to a particular ongoing or imminent investigation and not to some possible future investigation.

D. Legislative Changes

I. Subsection 67.1—An offence with respect to interfering with the right of access under the Act

In response to a recommendation made to Parliament by the Information Commissioner in 1997 (see the 1996-1997 Annual Report, p. 13) a member of Parliament, Ms. Colleen Beaumier, (Liberal, Brampton West-Mississauga), introduced Bill C-208 on September 26, 1997. The Bill was passed by the House of Commons of Canada on November 16, 1998 and by the Senate on March 16, 1999. Bill C-208 received royal sanction on March 25, 1999. It calls for fines of up to \$10,000 and jail terms of up to two years for anyone interfering with the right of access to information by destroying, falsifying or concealing a record or directing any person to do

so. Subsection 67.1 of the Act reads as follows:

67.1 (1) No person shall, with intent to deny a right of access under this Act.

- (a) destroy, mutilate or alter a record;
- (b) falsify a record or make a false record;
- (c) conceal a record; or
- (d) direct, propose, counsel or cause any person in any manner to do anything mentioned in any of paragraphs (a) to (c).

(2) Every person who contravenes subsection (1) is guilty of

- (a) an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years or to a fine not exceeding \$10,000 or to both; or
- (b) an offence punishable on summary conviction and liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding \$5,000 or to both.

II. New government institutions

During 1998, a number of government institutions were renamed, created or abolished. Therefore, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others were struck out. The following modifications were made to Schedule I of the *Access to Information Act*.

Schedule I

“Office of the Interim Commissioner of Nunavut” is added under the heading “Other Government Institutions” (1993, c. 28, section 78 (Sch. III, section 1), in force November 27, 1997).

“Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec” under the heading “Other Government Institutions” replaces “Federal Office of Regional Development – Quebec” (SOR/98-120, Can. Gaz., Part II, in force February 23, 1998).

“Millennium Bureau of Canada” is added under the heading “Other Government Institutions” (SOR/98-149, Can. Gaz., Part II, in force March 12, 1998).

“Canadian Human Rights Tribunal” under the heading “Other Government Institutions” replaces “Human Rights Tribunal Panel” (1998, c. 9, ss. 35 and 36, in force June 30, 1998).

“Canada Ports Corporation” is struck out under the heading “Other Government Institutions” (1998, c. 10, section 159(1), in force January 1, 1999).

“Great Lakes Pilotage Authority” under the heading “Other Government Institutions” replaces “Great Lakes Pilotage Authority, Inc.” (1998, c. 10, ss. 159(2) and 161, in force October 1, 1998).

“The St-Lawrence Seaway Authority” is struck out under the heading “Other Government Institutions” (1998, c. 10, section 160, in force December 1, 1998).

The following agencies are added under the heading “Other Government Institutions” (1998, c. 10, section 162, in force January 1, 1999):

“Fraser River Port Authority,”
“Halifax Port Authority,”
“Hamilton Port Authority,”
“Montreal Port Authority,”
“Nanaimo Port Authority,”
“North Fraser Port Authority,”
“Port Alberni Port Authority,”
“Prince Rupert Port Authority,”
“Quebec Port Authority,”
“Saguenay Port Authority,”
“Saint John Port Authority,”
“Sept-Iles” Port Authority,”
“St. John’s Port Authority,”
“Thunder Bay Port Authority,”
“Toronto Port of Authority,”
“Trois-Rivières Port Authority,”
“Vancouver Port Authority,”
“Windsor Port Authority.”

“The Leadership Network” is added under the heading “Other Government Institutions” (SOR/98-320, Can. Gaz., Part II, in force June 3, 1998).

“The Federal Bridge Corporation Limited” is added under the heading “Other Government institutions” (SOR/98-566, Can. Gaz., Part II, in force December 1, 1998).

The following agencies are added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 25, section 160(1), in force December 22, 1998):

Gwich'in Land Use Planning Board
Gwich'in Land and Water Board
Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board
Sahtu Land and Water Board
Sahtu Land Use Planning Board

"Canada Industrial Relations Board" under the heading "Other Government Institutions" replaces "Canada Labour Relations Board." (1998, c. 26, ss. 70 and 71, in force January 1, 1999).

III. New secrecy provisions

During 1998, the government adopted more statutory prohibitions against disclosure of government records by adding the following provisions to Schedule II of the *Access to Information Act*. These new prohibitions are:

Schedule II

"*Department of Human Resources Development Act*" and a corresponding reference in respect of that Act to "section 33.5" are added (1998, c. 21, section 73, in force June 18, 1998).

"*Mackenzie Valley Resource Management Act*" and a corresponding reference in respect of that Act to "paragraph 30(1)(b)" are added (1998, c. 25, section 161, in force December 22, 1998).

IV. Private members' bills to reform the *Access to Information Act*

Bill C-216

Bill C-216 was introduced by Myron Thompson, (Reform, Wild Rose), on September 29, 1997. It proposes to make all Crown corporations subject to the Act. The bill was debated at second reading in the Commons on December 1, 1997 and March 13, 1998. However, a motion for second reading was negatived on April 28, 1998.

Bills C-217 and C-253

Bill C-217 was introduced by Bob Mills, (Reform, Red Deer), on September 29, 1997. It would have required the results of any public opinion poll commissioned by a federal department or other federal body to be tabled in Parliament. The bill was debated at second reading and dropped from the Order Paper on October 31, 1997. However, the proposal was brought back before Parliament in the form of Bill C-253 introduced by Inky Mark, (Reform Dauphin-Swan River), on October 22, 1997. Bill C-253 has not progressed since then.

Bill C-264

Bill C-264 was introduced by John Bryden, (Liberal, Wentworth-Burlington), on October 23, 1997 and reprinted pursuant to an order made on June 11, 1998. It contains a comprehensive reform of the Act. The Bill draws on recommendations for reform made by the Justice Committee in 1986, the Information

Commissioner in 1994 and the author's extensive experience using the access law for his own research purposes. Except for the revision of the Bill in June 1998, the Bill has not progressed since its first reading on October 23, 1997.

Bill C-286

Bill C-286 introduced by Michel Bellehumeur, (Bloc Québécois,

Berthier-Montcalm), on November 24, 1997. It addresses a number of issues discussed by the Information Commissioner in previous annual reports with respect to destruction and falsification of records, non-compliance with time limits for responding to access requests, and access to confidences of the Privy Council. The Bill has not progressed since its first reading.

Case summaries

Pan-Pan-Pan **(01-99)**

Background

On September 2, 1998, Swiss Air Flight 111 crashed 30 miles south-west of Halifax, tragically killing all passengers and crew members. Prior to the crash, between 00:58:16 and 01:25:49 (Zulu time) the crew of flight 111 was in communication with air traffic controllers in Moncton, New Brunswick and Halifax, Nova Scotia. Those conversations were audio recorded by NAVCAN, (the recently privatized supplier of air traffic control services in Canada).

Since the disaster occurred in Canadian territory, the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board (TSB) had jurisdiction over the investigation. Part of the evidence it required NAVCAN to provide, was the recording of the air traffic control communications with flight 111. During the investigation, TSB made public a verbatim transcript of the recordings, but refused to disclose the recordings themselves.

A representative of the CTV program "W-Five" applied to the TSB under the *Access to Information Act* to obtain access to the audio recording. The request was denied on four grounds. First, the TSB argued that disclosure would be injurious to the conduct of the investigation; it relied on the exemption set out in paragraph

16(1)(c) for this purpose. Second, TSB argued that disclosure would be an unwarranted invasion of privacy and invoked subsection 19(1) to support this position. Third, TSB argued that the tapes contain technical information of a confidential nature supplied to it by NAVCAN. It pointed to paragraph 20(1)(b) to justify this reason for non-disclosure. Finally, TSB argued that disclosure of the tape could reasonably be expected to result in material loss or prejudice to NAVCAN, relying on paragraph 20(1)(c) to support this reason for secrecy.

Representations were made to the commissioner by the requester, TSB, NAVCAN and the Canadian Air Traffic Control Association.

Legal Issues:

Paragraph 16(1)(c):

It fell to the TSB to demonstrate that disclosure of this recording could reasonably be expected to be injurious to its investigation into the crash of flight 111. The requester argued that the transcript had already been disclosed and that the air traffic control tapes had been disclosed by TSB in previous crash investigations. TSB, on the other hand, argued that it had engaged specialists to analyse subtle matters on the tapes such as breathing rates, voice stress indicators and so forth. TSB felt that disclosure would fuel further speculation in the media about events preceding the crash which

speculation would divert the attention and energies of the TSB from its investigative work. TSB also argued that such tapes had been disclosed previously only in cases where there was no loss of life and where the investigations were relatively straightforward.

The Information Commissioner concluded that TSB failed to show evidence that disclosure could reasonably be expected to injure the investigation. He pointed out that the TSB has all the power and authority to conduct its investigation in the manner it sees fit. Even if disclosure were to engender speculation, there is no reason such speculation should interfere with the TSB's investigation priorities. If media concerns were to interfere with investigation priorities that, in the commissioner's view, would be the Board's fault and not the fault of the disclosure of the audio recording.

Additionally, the commissioner concluded, based on his review of the withheld tape, that disclosure would be unlikely to contribute to any more speculation than already has occurred as a result of unauthorized disclosure elsewhere of a purported summary of the content of Swiss Air Flight 111 cockpit voice recordings. For these reasons, the commissioner found that paragraph 16(1)(c) did not justify the refusal to disclose.

Paragraph 20(1)(b):

This provision requires government institutions to refuse to disclose "financial, commercial, scientific or

technical information" which is confidential in nature and which was supplied to government by a third party - NAVCAN had supplied these tapes to the TSB and argued strenuously that they contain confidential technical information which should not be disclosed.

The commissioner disagreed. He pointed out that the content of the tapes had already been disclosed. What were left, therefore, were the voices of the aircrew and controllers. Voices, the commissioner concluded, do not constitute "technical" information as argued by NAVCAN. He concluded that NAVCAN and the TSB were attempting to make a privacy argument in the context of a provision aimed at protecting the confidential commercial information of third parties. He found, therefore that paragraph 20(1)(b) did not justify the decision to refuse to disclose the audio recordings.

Paragraph 20(1)(c):

TSB and NAVCAN also argued that disclosure would be injurious to NAVCAN's competitive position and would cause NAVCAN material loss. However, neither party provided any evidence to show the nature of the injury they feared nor to show the nexus between disclosure of the audio recording and any such injury. In its written and oral representations, NAVCAN chose not to address the paragraph 20(1)(c) exemption.

Consequently, the commissioner concluded that TSB had not discharged its burden of demonstrating the applicability of the exemption; he

found that paragraph 20(1)(c) does not justify the refusal in this case.

Subsection 19(1):

This provision requires government institutions to refuse to disclose personal information about others except in those circumstances set out in subsection 19(2). Consequently, in assessing the applicability of this exemption it is first necessary to determine whether the withheld information is “personal” and, second, whether its disclosure is nevertheless authorized by subsection 19(2). This latter provision authorizes disclosure of personal information 1) with consent of the person to whom it relates, 2) if the information is already public and 3) if there is a public interest in disclosure which clearly outweighs any invasion of privacy which might result.

The determination of whether the audio tapes constitute “personal information” is guided by section 3 of the *Privacy Act*. The latter provision defines “personal information” as any information about an identifiable individual. The commissioner concluded that the voice, tonal and emotive characteristics on the tape constitute information about individuals who could be identified by their voices. Disclosure would also link the content of the already released transcripts to identifiable individuals. Thus, he found that the audio recordings do constitute “personal information” for the purpose of subsection 19(1) of the Act.

Next, the commissioner determined that there was no consent from the individuals concerned for disclosure

of their personal information. The issue of whether the information was already public was less straightforward. The air traffic control communications were transmitted over open frequency radio waves. They were available to other aircraft and to individuals who might have been monitoring the frequency. Despite this, the commissioner concluded that the communications are not, in fact, available to the public. While they could have been intercepted, they were not. And even if they have been, dissemination of intercepted radio communication is an offence, by virtue of the *Radio Communication Act*.

Third, the commissioner considered whether there was an overriding public interest in disclosure. He observed that any invasion of privacy which might occur would be minor in nature. The content of the communications are publicly known, the identities of the pilots of flight 111 are publicly known and, especially in the Moncton area, it is likely that many people know which air traffic controllers handled Swiss Air Flight 111.

Yet, the commissioner also expressed the view that the public interest in disclosure is slight. He allowed, without deciding, that there may be a public interest in disclosure greater than mere curiosity—however, he found that it would not clearly outweigh even the modest invasions of privacy which could result.

The commissioner pointed to the fact that the TSB had already disclosed the transcript of the air traffic communications and that it would

make a public report of the results of its investigation at the end of the investigation. These elements, the commissioner found, are sufficient to satisfy the public interest in the efficacy of the air traffic control, air safety and accident investigation processes in Canada. Consequently, the commissioner found that paragraph 19(1) of the Act justifies the decision of the TSB to refuse to disclose the audio recording of the air traffic control communications with Swiss Air Flight 111. The complaint was dismissed.

Lessons Learned

The first lesson is somewhat tangential to the specifics of the case. It is that, by privatizing public functions (in this case, air traffic control), there are implications for the public's right of access. NAVCAN's functions were formerly provided by public servant employees of Transport Canada. When they were public servants, it would not have been possible for Transport Canada to refuse to disclose the names of the air traffic controllers who worked Swiss Air Flight 111. By virtue of paragraph 3(j) of the *Privacy Act*, information about the duties and functions of public servants cannot be withheld as "personal information."

All that changed when NAVCAN took over the air traffic control business and when the government decided not to make NAVCAN subject to *Access to Information Act*. The air traffic controllers are not employees of an institution to which

the Act applies and, hence, they have privacy rights which they did not have as employees of Transport Canada.

The second lesson is that the injury test exemptions (in this case 16(1)(c) and 20(1)(c)) impose a heavy burden of proof on those asserting the protection. Mere speculation that injury is likely to result from disclosure, is insufficient. So, too, are assertions that such information is secret in other jurisdictions. The test is objective, not subjective, and requires concrete evidence showing the nature of the expected injury and the nexus between disclosure and the injury.

Finally, this case stands for the proposition that even when potential invasions of privacy from disclosure are slight, secrecy will be justified unless the public interest in disclosure is clear and compelling. It will be especially difficult to justify an invasion of privacy when steps have been taken to serve the public interest through other related disclosures of information. In this case, the TSB's disclosure of the verbatim transcript and its obligation to report the results of the investigation satisfied any public interest there might be in the disclosure of the Swiss Air Flight 111 air traffic communications.

The NCC tapes **(02-99)**

Background

A researcher with a special interest in the work of the NCC had, since 1983, made periodic access to information requests for “meeting minute records.” In response to those requests, the NCC had disclosed, subject to exemptions, the official, written minutes of NCC meetings. The NCC also had audio recordings of its meetings but these recordings were not processed in response to the researcher’s access requests. Moreover, no one at the NCC ever informed the requester that such tapes existed or asked the requester if he intended his request to cover audio tapes.

The researcher learned of the existence of tapes when recordings of portions of NCC meetings were introduced before the Federal Court of Canada in a proceeding concerning the NCC’s decision to approve the third lane of the Champlain Bridge across the Ottawa River.

Once he learned of the existence of tapes, the researcher made a new request for all tapes of previous NCC meetings. The NCC responded by disclosing transcripts of some recent tapes and informing the requester that most tapes had been erased in the ordinary course of records disposal. As well, the NCC informed the requester that it would no longer audio record its meetings, except for certain portions of advisory committee meetings where decisions are taken.

The requester complained to the Information Commissioner. He objected to the NCC’s decision to cease creating tapes and he alleged that the NCC’s destruction of previous tapes was improper. Finally, the requester complained that he should have been told, from the outset, that the NCC held audio tapes of its meetings.

Legal Issues

Was the NCC under an obligation to inform the requester of the existence of audio tapes of its meetings? Was the NCC authorized to erase tapes of previous meetings? Was the NCC acting properly when it decided to cease taping its meetings? These questions were all raised by the complaint.

i) Duty to Inform

With respect to the obligation to inform, the NCC argued that it replied properly to the researcher’s requests. The NCC had provided meeting minutes and the requester accepted those minutes without asking for any other related records. For his part, the requester argued that no one ever told him the tapes existed; if they had, he would have clarified his wish to have access to them.

The commissioner found that the wording of the researcher’s access requests over the years was broad enough to include the audio tapes. At the very least, the scope of the request was sufficiently flexible that the NCC should have clarified the scope of the request with the requester. Of course, the researcher should have been informed of the existence of the audio

tapes so that he could make an informed decision about the scope of the request. While there was no evidence of bad faith on the part of NCC, the commissioner recommended that, in future, the NCC give a liberal interpretation to access requests. He also recommended that, in cases of doubt, there should be communications with the requester to clarify the scope of the request. These communications should invoke full disclosure of the types of records held by the institution which have potential relevance to the request.

ii) Duty to retain

The NCC was able to show that officials of National Archives approved of the NCC's decision to consider the meeting audio tapes to be "transitory records" which need not be retained after their intended use. The NCC argued that the tapes were made only to assist in the preparation of official minutes and that once the minutes had been approved, there was no further need of the tapes. The requester, on the other hand, argued that the minutes were so sanitized for public consumption that the only meaningful record of NCC proceedings is contained in the audio tapes. In his view, the tapes are not transitory in nature, they have clear archival value and the public has a right to have these tapes retained and made accessible under the *Access to Information Act*.

The commissioner concluded that the NCC's tape erasure policy was not improper—at least insofar as the access law is concerned. At no time

did the NCC erase tapes for the purpose of thwarting the right of access. Care was taken by the NCC to develop its tape erasure policy in conformity with the records retention requirements of the *Archives Act*. The only reservation expressed by the Information Commissioner stemmed from the use of the tapes in the court proceedings concerning the Champlain Bridge. If it is the case that tapes may be useful for such a purpose, it may also be the case that they have archival value. In that regard, the commissioner recommended that, before any existing meeting tapes are erased, the NCC should ensure that the National Archivist expressly authorizes the destruction of these records.

iii) Duty to continue taping

The requester alleged that the NCC's decision to cease taping its meetings was a direct result of his access request for such tapes. Moreover, he argued that the public interest in the accountability of the public required the NCC to maintain a meaningful record of its deliberations.

For its part, the NCC argued that the decision to cease audio recording preceded the access request and was motivated by cost-cutting efforts in the NCC. The position of the person who administered the tapes was declared surplus. The NCC also insisted that its minutes and other records of the NCC's meetings, constitute a fully adequate record of its deliberations and no public interest would be served by continuing to audio record its meetings.

The commissioner took note of the fact that the *Access to Information Act* does not require public officials to create records of any kind—including audio tapes. He also concluded that there was no evidence of bad faith on NCC’s part in its decision not to audio record its meetings. The commissioner emphasized his view that adequate records must be kept by public officials if the right of access is to have any meaning. However, in this case, he did not find reason to criticize the decision of the NCC to cease taping.

Lessons Learned

Access requests must be given a liberal interpretation. Where there is doubt about the scope of a request, the doubt should be resolved by communicating with the requester. Of course, the consultation with the requester must involve full disclosure of the types of records held of potential relevance to the request, so that the requester can make an informed, meaningful choice.

While it is essential to the right of access that records be kept of the activities, decisions, deliberation and considerations of public officials, there is no legal requirement to make audio recordings of meetings. However, if audio tapes are made, they should not be erased or disposed of except in accordance with disposal schedules approved by the National Archivist.

In deciding whether tapes of meetings may be destroyed or erased, the following matters should be considered:

- 1) Is there a current access request covering the tapes?
- 2) Were the tapes intended to be the official record of the meeting?
- 3) If minutes were made from the tapes, were the minutes destroyed?
- 4) Were the tapes used for administrative purposes other than to assist in the preparation of minutes?
- 5) Did the meeting itself concern a matter of particular national significance?

If the answer to any of these questions is “yes”, audio recordings of meetings should not be destroyed or erased.

To shred or not to shred (03-99)

Background

During the reporting year, the Senate Standing Committee on Agriculture and Forestry undertook an inquiry into the safety of the bovine growth hormone Nutrilac (rBST). For almost 11 years Health Canada has been considering whether or not to approve rBST for use in Canada. Consequently, much of the Senate Standing Committee process involved assessing Health Canada processes, considering the state of scientific knowledge and interviewing Health Canada (HC) officials and scientists.

In the course of the review, the Committee was denied access to some information it requested from HC. As a result, a special assistant to one of the committee members applied under the *Access to Information Act* for access to

the withheld record as well as to the records relevant to rBST.

After receiving HC's response, which exempted portions of the records, the special assistant complained to the Information Commissioner about three matters. First, she alleged that additional records must exist. Second, she objected to the fact that HC had applied exemptions to the bulk of the records she requested. Third, she expressed concern that some records relevant to rBST may have been improperly shredded. An unnamed source had reported to the senator's office that there was an unusually high level of shredding activity in Health Canada's Bureau of Veterinary Drugs. The shredding was alleged to have occurred in the days immediately following allegations by scientists, before the Committee, that management of HC had interfered with their work.

Legal Issues

Since the requester made public the commissioner's report of the results of this investigation, the verbatim text may be made public here. It is as follows:

I write to report the results of our investigation of your complaints made under the *Access to Information Act* (the Act) against Health Canada (HC) concerning your request for records relating to the rBST (Nutrilac) GAPS Analysis Report and Review Team meetings.

You complained about three separate matters concerning your

request for records relating to the drug Nutrilac (rBST). First, you complained that you had not been given access to all the records you had requested in an access request dated June 1, 1998. Second, you complained about exemptions applied by HC to the records provided to you in response to your access request. Third, you complained of possible wrongful destruction of rBST-related records. I will address each matter separately.

1. Completeness of response:

You expressed particular concern about the department's failure to provide you with a copy of the audio recordings of the Gaps Analysis Review Team meetings when HC responded to your June 1 access request.

The investigation has satisfied me that the audio recordings were relevant to your access request and they should have been processed and provided to you, subject to applicable exemptions. Your request was given a narrower interpretation than necessary. During the investigation, the tapes were transcribed and reviewed under the Act. The accessible portions were made available to you on December 23, 1998, when the record was placed on the Health Canada website.

I hasten to add that the investigation has also satisfied me that the failure to disclose these audio tapes was not part of a deliberate cover-up or bad faith attempt to suppress information concerning

rBST. The audio tapes were identified as relevant to an access request received at HC nine days after receipt of your request. In other words, there was no general effort to conceal these audio tapes from the right of access.

In addition to the audio tapes, other records relating to rBST were also overlooked by HC in responding to your June 1 request. Some were recently located in the possession of Dr. Lambert, a scientist in the Bureau of Veterinary Drugs (BVD) and others were located elsewhere in the Food Directorate.

The investigation showed that your request was initially answered based upon a search for records concerning rBST held in the central registry of the BVD. A restricted search of that nature was inadequate given the rudimentary state of the records management system in the BVD.

These additional records are currently being reviewed for possible application of exemptions, prior to disclosure to you. I am assured that the review will be completed expeditiously. As well, HC has accepted my recommendation that you will not be charged fees for the additional disclosures.

I have also reminded HC that, consistent with the purpose clause of the Act, access requests should be given a liberal interpretation. Where there is doubt, there should be communication with the

requester to clarify the scope of an access request.

Third, I have recommended that implementation of the department's records management policy be given special care and attention. Based on our cursory review of how records are generated, indexed, filed, stored and disposed of in BVD, it is impossible for us to say, with any certainty, that all records relevant to your request have been located and processed. Put simply, there is no reliable way to determine what records are held by the department on a topic, where they are held and, if they cannot be located, whether they have been properly archived or destroyed. To the extent reasonably possible, however, I am satisfied that a good faith effort has been made by HC to locate and process all records relevant to your request.

2. Appropriateness of exemptions

In the initial response to your request, some 134 pages of records were identified and processed. Portions were withheld under sections 20, 23 and 68. Given that additional records have been found and exemptions are being applied, I do not intend to make findings on this aspect of your complaint until all exemptions have been applied and reviewed by my investigator.

3. Improper records destruction

On October 28, 1998, you complained about the possibility of records being destroyed which were relevant to your access request and/or the Senate Committee on Agriculture and Forestry hearing into rBST-related issues. In particular, you alleged that an unusually high level of shredding activity occurred in the BVD on October 23, October 26 and October 27. Specific allegations were made that Dr. Lachance's secretary and Drs. Alexander and Yong had been observed making frequent trips to the shredder during these days.

In view of the seriousness of these allegations, I dispatched officials immediately to commence our investigation by meeting with the Deputy Minister of Health and other senior HC officials. Those meetings took place on October 28 and were followed by others in the intervening days. At my request, all employees of HC were instructed to cease all disposal and destruction activities relating to rBST records.

To establish the facts, my investigator interviewed all BVD scientists and managers, as well as other relevant BVD office staff members to determine:

- Who was on BVD premises on October 23, 26 and/or 27;
- if anyone did shredding in BVD on those days;

- if yes, who did the shredding, and who saw them;
- what records were shredded, if any, and why;
- if the records destruction was in conformity with government information management policies;
- whether the shredding activities within BVD were higher than usual on those three days;
- whether anyone was asked to shred rBST records on behalf of someone else;
- whether anyone saw a high volume of powder residue at the shredder; and
- whether any rBST records are missing.

In addition to the interviews, officials from my office:

- Interviewed other senior managers within HC and the Health Protection Branch;
- tested the BVD shredder and inspected it, its work area and the BVD shredding bin;
- took possession of the original audio tapes and copies of all rBST records under the custody of Dr. Alexander;
- obtained copies of notes relating to the Daily Issues Management Committee meetings from individuals attending rBST-related sessions;
- obtained various listings of rBST and Monsanto-related files;
- reviewed hundreds of rBST-related records; and
- noted the physical security measures in place within BVD.

As a result, I make the following findings of fact:

- 1) Shredding of records did occur in the BVD during the period October 23-27, 1998.
- 2) The amount of shredding (59 pages) was not unusually high and none of the shredding was improper.
- 3) Four documents relating to rBST were shredded being:
 - A 3-4 page draft memo to the Clerk of the Senate Committee which had been printed for proof-reading purposes.
 - A 17-page copy of the October 22 Senate transcripts of the rBST hearing.
 - Two documents totalling 33 pages relating to the CODEX Committee. The documents had been printed to be reviewed and remain intact in electronic form.
- 4) Some 5 pages of records, unrelated to rBST, were also shredded during the same period.
- 5) No official of HC, at any level, has taken any deliberate step to interfere with your right of access to rBST records.

For the foregoing reasons, I find your complaint about wrongful destruction of records to be not substantiated.

In conclusion, I wish to thank you, the Deputy Minister of Health and all those who assisted my office in the conduct of this investigation, for the helpful representations provided

and the respectful cooperation extended to my office.

Lessons Learned

This case demonstrated both the practical and legal problems which can occur when access requests are given an overly narrow interpretation. When the department decided that the audio recordings of the GAPS Analysis Review team meetings need not be provided so long as the GAPS Analysis Report was provided, it set an unfortunate and unnecessary train of events in motion. It earned the distrust of the requester who heard from elsewhere (as is often the case) that additional records concerning rBST exist. Legally, of course, the department also exposed itself, because the law is clear that access requests are to be given a liberal interpretation.

As for the allegations of improper record destruction, the main lesson is that not all shredding is improper. Where there is an atmosphere of discontent and distrust in any workplace, even innocuous shredding activity can be misinterpreted. Having a good understanding of government records retention and disposal requirements is essential for all employees to prevent them, even by inadvertence, from destroying a record which may have archival value or may be relevant to a current access to information request.

Perhaps the most important lesson from this case is the degree to which the right of access depends on good records management practices. If departments don't know what records

they hold or where they are filed, they cannot respond completely and efficiently to access requests. This is an area of responsibility which the Act specifically gives to the President of Treasury Board and all departments need the Board's leadership in addressing the poor state of records management in the federal government.

The shell game **(04-99)**

Background

In 1997, Parliament restricted the importation and interprovincial trade in a fuel additive known as Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT). It did so by passing the *Manganese-based Fuel Additives Act*. The legislation was sponsored by the Minister of the Environment.

In the Fall of 1997, an access request was made to Environment Canada for access to:

“Discussion papers, the purpose of which is to present background explanations, analysis of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada for consideration in making decisions with respect to Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl.”

The requester wished to know what background material was provided to Cabinet upon which the decision was

based to proceed with the ban on MMT. On instruction from Privy Council Office (PCO), Environment Canada denied access to the requested records in the following terms:

“Please be advised that although discussion papers no longer form part of the Cabinet Papers System, all documents containing the requested information are excluded in accordance with paragraphs 69(1)(a) and 69(1)(e) of the *Access to Information Act*.”

The requester was not satisfied with this response and complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

When Parliament agreed to exclude Cabinet confidences from the coverage of the *Access to Information Act*, there was a quid pro quo. A particular class of Cabinet records was carved out and made subject to the Act once related Cabinet decisions were made public or four years after Cabinet decisions which were not made public had been taken. This class is described in paragraph 69(1)(b) of the Act as:

“... discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions. . . .”

It is no coincidence that the wording of the access request is identical to this provision. The reason being, of course, that the requester wanted to know the basis on which the government had decided to restrict MMT.

During the investigation, the Information Commissioner learned that the Cabinet record which contains background, analyses and options relating to MMT is not called a “discussion paper”; rather it is called the “analysis section” of the Memorandum to Cabinet (MC). Indeed, in 1984, the Cabinet Papers System was changed by putting the information formerly contained in discussion papers into renamed documents. From 1984 to 1986, background, analyses and options were presented to Cabinet in the “Memo to Cabinet” section of an MC. From 1986 to present, such information, as mentioned, is found in the “analysis section” of an MC.

PCO took the position in this case that there was magic in the name “discussion paper.” PCO argued that, since the “discussion paper” appellation is no longer used, the public’s substantive right to have access to the kind of information which used to be contained in discussion papers, had been extinguished.

After carefully reviewing the legislative history of this provision; the drafting instructions for the Cabinet Papers System during the period immediately prior to the passage of the *Access to Information Act* to the present; the purpose section of the Act and the jurisprudence on the proper interpretation of the Act, the Information Commissioner recommended that the requested information should be disclosed. He found that a substantive right of access to a class of Cabinet records cannot be extinguished by an

administrative decision to change the appellation of said class of records.

The Information Commissioner also observed that the “analysis section” of an MC is required to be “a thorough, balanced and objective analysis of the background of the issues, the factors considered in arriving at the possible options described, the options and the cost of implementing each.” [1997 - Memorandum to Cabinet - A Drafter’s Guide, p. vii]. As well, since January 1, 1986, PCO has agreed to allow the Auditor General to review the analysis section of any MC dealing with the expenditure of public funds. The Information Commissioner concluded that, in these circumstances, disclosure of the analysis section of MCs, in accordance with 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, would not pose any threat to the long-standing principle in our system of government that the deliberations of Cabinet should be secret.

The Minister of the Environment and the Prime Minister refused to accept the Information Commissioner’s recommendation in this case. As a result, the commissioner has sought the consent of the requester to ask the Federal Court to review the matter and order disclosure.

Lessons Learned

It is not prudent to draw definite lessons from a case, which is in dispute. However, this case will, in the end, provide a very important lesson concerning the vibrancy of the *Access to Information Act*. After a difficult struggle in committee, a compromise

was reached in 1982 to preserve some measure of public access to Cabinet confidences. That compromise was:

- 1) to allow the public access to the background information which was available to the Cabinet when it made decisions; and
- 2) to allow such access immediately after the related decision is made public or, if no public announcement is made, when four years pass after the related decision is made.

Almost immediately after the access law came into effect (on July 1, 1983), the titles of records in the Cabinet Papers System were changed—a move which PCO claims extinguished the carefully crafted right of access which Parliament had fashioned. The surprising element of this story is that no one, until this year, challenged the closure of the window into the cabinet process which Parliament had opened by adopting the “discussion paper” exception to cabinet confidentiality.

Nose thumbing

Case 1: National Defence (05-99)

Background

After investigating a number of complaints of delay against ND, the Information Commissioner concluded that there was no justification for the delays and recommended that responses be given by a specified date. The Deputy Minister of ND accepted

the recommendation and promised to respond by that date. The Information Commissioner accepted this promise as a resolution of the complaint and closed the files. Alas, ND did not respond on the agreed date nor did it offer an alternate date.

As a result, the Information Commissioner initiated, on his own motion, new complaints into these cases and asked the Deputy Minister to make representations as to the reasons for the continuing delays and when answers would be given. The Deputy Minister was also asked to justify any exemptions or exclusions which he proposed to invoke in the responses to these requests. In his representations, the Deputy Minister refused to say when the requests would be answered and gave an astonishing explanation:

“The remaining 15 files are in the process of being examined to determine whether they contain issues which must be brought to the attention of my Minister.”

In light of this explanation for the continuing delay and the Deputy Minister’s failure to offer a promised response date, the Information Commissioner issued subpoenas to the Deputy Minister and the Executive Assistant to the Minister, requiring them to answer questions under oath and on the record. During the 33 hours between the issuance of the subpoena and the hearing into the matter, ND issued answers to the outstanding files.

During the hearing, it was learned that ND has a senior level committee which meets twice per week and reviews

proposed responses to access requests in order to determine which ones should be brought to the Minister's attention before the answer is issued. Any proposed response which is newsworthy or politically sensitive is flagged. These responses are carefully reviewed by the department's public affairs specialists, and communication materials are prepared. A departmental officer who works directly for ND's Assistant Deputy Minister, Corporate Services also reviews all before they are routed to an exempt staff member in the Minister's office for another review.

The Minister's Executive Assistant testified that he had given an instruction to departmental officials that no response should be issued until the Minister had been briefed concerning the proposed release. According to ND's records, this process of reviewing records for the attention of the Minister can take from 4 to 10 weeks. More troubling, it also was clear from the evidence that this additional delay added no value to the responses—in other words, the “political” review is purely for the convenience of the Minister and is not necessary for the proper administration of the *Access to Information Act*.

Legal Issue

Is there any legal justification for delaying responses beyond statutory deadlines for the purpose of serving a Minister's communications needs? The commissioner concluded that ND had failed to appreciate the mandatory nature of the response deadlines contained in section 7 of the *Access to Information Act*. He observed that

there is nothing improper about keeping a Minister informed of impending releases, as long as response deadlines are met. Otherwise, such activity is entirely improper. The commissioner concluded that the Minister's Executive Assistant should never have issued the instruction he did and the Deputy Minister should not have tolerated any such instruction.

The commissioner reported to the Minister of Defence that the complaints were well-founded. He recommended that the Minister issue the following instruction:

“It is expected that those holding the delegated authority to answer access requests will exercise that authority in compliance with statutory deadlines. Reasonable efforts to ensure that the Minister's communications needs are served prior to the issuance of responses are appropriate. However, late responses to access requests shall not be further delayed in order to serve the Minister's communications needs. Furthermore, late responses shall not be further delayed in the senior approval process within the department.”

The Minister agreed with the substance of the commissioner's recommendation. He issued written instructions to the Deputy Minister and Chief of Defence Staff directing that all necessary steps be taken to ensure that the response deadlines in the access law are respected. With respect to his communications needs, the Minister said:

"I also expect that impending releases of sensitive information will be brought to my attention in a timely manner so that I may respond to questions. This requirement, however, should not in any way contribute to delays in responding to access requests."

Lessons Learned

Ensuring compliance with mandatory response deadlines is virtually impossible if public officials adopt the view that loyalty to the Minister is a higher value than is obedience to law. National Defence has been the problem child of access to information precisely for this reason. National Defence does not have an inordinately heavy burden of access requests—it is fourth on the list after Citizenship and Immigration, National Archives and Health Canada. National Defence has one of the largest staffs to process access requests of any government institution. Yet, National Defence is chronically unable to answer the requests it receives in a timely manner. The directive given by the present Minister of Defence gives departmental officials the proper guidance: the Minister's communications needs should be met, but, not at the expense of access requesters' rights.

Nose thumbing

Case 2: Solicitor General of Canada (06-99)

Background

Within the Department of the Solicitor General is located the Office of the Inspector General (OIG). The OIG is the Solicitor General's internal watchdog over the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Each year, the OIG provides the Solicitor General with a report which contains observations and recommendations concerning the degree to which CSIS conducts its work in conformity with prevailing legislation and ministerial direction. These annual reports to the Solicitor General are referred to as Inspector General Certificates.

Every year, the department receives a request from a journalist seeking access to the most current certificate; this reporting year was no exception.

On July 13, 1998, the department received the request. It claimed no time extension and so, the response deadline was August 12, 1998. The requester waited patiently until February 2, 1999, when he made a complaint to the Information Commissioner. His several informal calls to the department had fallen on deaf ears.

Legal Issue

This complaint came as a disappointing surprise to the Information Commissioner, because it was not the first time the department had been unjustifiably late in answering requests

for the Inspector General certificates. The department was asked to provide a commitment to respond by a specific date—it agreed to answer the request by March 3, 1999. Alas, that date came and went with no answer being given. How tolerant should the commissioner be in such circumstances?

On March 4, 1999, a subpoena was issued to the Deputy Solicitor General of Canada requiring him to appear at the premises of the Information Commissioner on March 5, 1999, to explain the causes of the delay in this case and to justify any exemptions the department proposed to apply. The department answered the request by the time of the Deputy Solicitor General's appearance on March 5.

During the hearing, the Deputy Solicitor General's attention was drawn to a letter sent to him in 1994 by the former information commissioner, concerning delays in responding to an access request for the Inspector General's certificates. In that letter, former commissioner John Grace states:

"... for the record and for your information, I should tell you that this letter closes the book on one of the worst examples of unjustified secrecy and foot-dragging we have seen during my years in this business. Since 1991, when he first requested records concerning the Inspector General of the Canadian Security Service, (the requester's) legal rights were largely ignored by officials at all levels. The convenience of public officials was

given greater priority than a complainant's legal right."

The only concrete step taken by the Deputy Solicitor General, after the 1994 letter, to avoid a reoccurrence, was the establishment of a weekly report to the senior management committee (chaired by the Deputy Minister) setting out the status of access requests in progress. As a result, the slow progress of the 1998 request was well-documented and well-known to the departmental senior management. Nothing was done, however, to speed the answer along.

It also became apparent, during the hearing that nothing was done to speed up responses to other late access requests. Evidence was received showing that, of the modest number of requests received annually by the department (63), 22 (37 per cent) were not answered within deadline.

The commissioner concluded that the complaint was well-founded and asked the Solicitor General to develop a set of new procedures, delegations and policies designed to ensure that access requests are processed within deadlines. As well, the commissioner asked the Minister to develop a specific protocol governing the processing of access requests for Inspector General certificates. The Minister agreed so to do.

Lessons Learned

When recurring, expected requests cannot be answered within deadlines, it signals that there is a problem with the overall procedures, delegations and

policies governing the processing of access requests. Senior management must ensure they have an early warning system of access problems, such as weekly status updates. Even more critical, senior management must react quickly and decisively when the early warning system alerts them to a problem. When a department's senior management allows access problems to fester, they invite the Information Commissioner to intrude into their managerial domain to ensure that the problem is solved.

How was the choice made? (07-99)

Background

On November 12, 1996, the Office of the Leader of the Opposition made an access request to Industry Canada, for information about the awarding of licences for the provision of satellite television services known as Direct-to-Home (DTH) and Direct Broadcast Satellite (DBS) services. The final chapter to this long saga was written during this reporting year.

In the intervening years, in response to the request and after the intervention of the Information Commissioner, Industry Canada released more and more information. The sticking point, in the end, related to information showing the basis upon which applications were assessed. The Information Commissioner was of the view that the evaluation criteria and associated weightings should be disclosed. Industry Canada disagreed,

arguing that such information constituted internal advice and recommendations to the Minister and, thus, qualifies for exemption under paragraph 21(1)(a) of the *Access to Information Act*.

[In many respects this is a companion case to one reported at pages 61-63 of the 1997-98 Annual Report, dealing with TeleZone Inc.'s application to Industry Canada for a licence to offer Personal Communications Services (PCS).]

Legal Issue

As is often the case when government decides who should win licenses, there was in this case a process by which applications were rated and compared. This process included a set of evaluation criteria, each of which was assigned specific percentage weighting. Do those evaluation criteria and weightings constitute "advice" or "recommendations"? That was the issue in this case.

Industry Canada argued that the criteria and weightings were only staff recommendations to the Minister as to how the evaluation process should be conducted. To use Industry Canada's words: "The information is pre-decisional and, given its purpose, advisory in nature." The Information Commissioner took the view that the criteria and weightings do not constitute "advice" or "recommendations", but, rather they form part of the contextual framework within which the Minister expected recommendations to be developed concerning the merits of the applications.

Industry Canada also argued that disclosure would set a bad precedent for future license-awarding processes. The department expressed the fear that disclosure of the criteria and weightings would cause applicants to skew their proposals to reflect what they believe the department would wish to hear rather than what the applicants really want to do. On this point, too, the commissioner disagreed. He expressed the view, that leaving applicants to guess at what the department expects, by way of a service proposal, would not improve the quality of applications.

As a result, the commissioner recommended that the evaluation criteria and weightings be disclosed. Industry Canada agreed to disclose the criteria, but maintained the exemption of the weightings. The commissioner was not satisfied with this outcome and, with the consent of the requester, he asked the Federal Court to review the matter and order disclosure of the weighting. The outcome of the case will be reported in next year's report.

Lessons Learned

No firm lessons can be drawn from a case which is in dispute before the court. This case does remind us, however, about the dangers of giving an overly broad interpretation to the "advice" and "recommendations" exemption. If the argument put forward by Industry Canada were to be accepted—i.e. that background work done or used to develop advice or recommendations, is itself advice or recommendations—then virtually all of what public servants do could be shielded from the right of access. It is to be hoped that the court will not

permit Industry Canada to cast the net of this exemption so broadly.

License and registration, please! (08-99)

Background

An aggrieved citizen involved in civil legal proceedings against several RCMP officers made an access request for information about the officers' previous postings and public complaints filed against them. The RCMP released information about the officers' current or most recent (in the case of a retired officer) postings but withheld information concerning previous postings, pursuant to subsection 19(1), in order to protect the officers' privacy. The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Does subsection 19(1) of the *Access to Information Act* authorize the RCMP to refuse to disclose information about the service history of its members? The answer to this issue depends on whether or not such information is "personal" as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

The RCMP argued that information about previous postings constitutes a member's employment history. It relied on paragraph 3(b) of the *Privacy Act*, which states:

"'personal information' means information about an identifiable individual that is recorded in any

form including, without restricting the generality of the foregoing,

- (b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved.”
(Emphasis added.)

The Information Commissioner drew the RCMP’s attention to paragraph 3(j) of the *Privacy Act* which states that certain information is not “personal” and, hence, does not qualify for exemption under section 19 of the *Access to Information Act*. It states:

“... but, for the purpose of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act* (“personal information”), does not include:

- (j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including:
 - (i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,
 - (ii) the title, business address and telephone number of the individual,
 - (iii) the classification, salary range and responsibilities

of the position held by the individual,

- (iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and
- (v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment.”

The Information Commissioner did not accept the RCMP’s argument that 3(j) only requires disclosure of the member’s current posting. The RCMP based its view on the fact that 3(j) uses the word “position” in the singular.

The Information Commissioner concluded that it would lead to an unreasonable result to adopt the RCMP’s view. If Parliament took the trouble to ensure that employment-related information of public officials would be accessible, why would it shield historical information which is as vital to transparency and accountability as is current employment information? The enumerated examples in 3(j) clearly show, in the commissioner’s view, Parliament’s intention that past as well as present employment-related information should be accessible. As well, the opening words of the provision — “information about an individual who is or was an officer or employee” — makes explicit the intention that historical as well as current employment information is encompassed by the provision. Consequently, the Information Commissioner found the complaint to

be well-founded and recommended that the withheld information be disclosed. The RCMP refused to follow the recommendation and, with consent of the requester, the matter has been brought before the Federal Court for review.

Lessons Learned

The court's ruling, when it comes, will give guidance on whether information about the previous positions, duties and functions of public officials can be shielded from public scrutiny. As a matter of practice, virtually all government institutions—except the RCMP—interpret 3(j) of the *Privacy Act* as applying to previous as well as current employment information. Consequently, depending on how the court rules, there may be either a minor or a major impact on the transparency of government.

Outsiders vs. insiders (09-99)

Background

A union official, employed by the Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc. (JCCB) made an access request for a 1997 Audit Report of JCCB's financial, information and human resources management.

The request was turned down on the basis that the audit constitutes:

- 1) advice and recommendations (21(1)(a));
- 2) an account of consultations or deliberations (21(1)(b)); and

- 3) personnel management and administration plans not yet in operation (21(1)(d)).

The requester was not satisfied with the response and complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Is it permissible to withhold a report, prepared by an outside consultant, under provisions designed to protect the internal advice-giving and deliberation process? The bridge authority argued that it was irrelevant whether or not the advice, recommendations, consultations or plans were developed by public officials or outside consultants. The Information Commissioner pointed to the clear wording of paragraph 21(2)(b) which states:

“Subsection (1) does not apply in respect of a record that contains

- (b) a report prepared by a consultant or an adviser who was not, at the time the report was prepared, an officer or employee of a government institution or a member of the staff of a minister of the crown.”

He concluded that, since there is no ambiguity about Parliament's clear direction—that consultant's reports cannot be exempted under paragraphs 21(1)(a)-(d)—there was no basis for the refusal to grant access. The commissioner found the complaint to be well-founded and recommended disclosure. The head of the JCCB refused to follow the recommendation.

As a result, with the consent of the requester, the Information Commissioner has asked the Federal Court to review the matter and order disclosure of the consultant's report.

Lessons Learned

The protections provided by the Act for advice, recommendations, consultations, deliberations and plans, are designed to allow public servants to serve their ministers with the candour which is often only possible in private. The protection does not extend to those who are outside the internal advisory process. This case is expected to reinforce this principle which is already clearly articulated in paragraph 21(2)(b).

Who signed the visas? **(10-99)**

Background

An access to information request filed with Citizenship and Immigration Canada (C&I), sought a report showing the number of FC1 selection decisions (visas granted and refused) made by visa officers in Peking and Beijing, between 1993 and 1997. The department provided lists for each year, but severed the visa officers' initials, on the basis that disclosure would reveal personal information that should be protected under subsection 19(1) of the Act.

The requester complained to the Information Commissioner, objecting to the exemptions on the basis that the individuals were all public servants.

Legal Issue

Subsection 19(1) is a mandatory provision which directs federal institutions to withhold personal information about identifiable individuals other than the requester. The legal issue in this case was to determine whether the exemptions applied by the department under subsection 19(1) had been properly invoked, particularly in view of the fact that the withheld initials were those of public employees.

The complainant argued that disclosure of the initials is authorized under subsection 3(j)(iv) of the *Privacy Act*, which excludes from the definition of personal information any "information about an individual who is or was an employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual, including ... the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment."

During the investigation, C&I argued that the visa officers' initials, combined with the statistics on immigration decisions, would constitute an appraisal of each employee's work. As such, C&I deemed it legitimate to withhold the employee's initials on privacy grounds. However, the investigation also revealed that some C&I officials were concerned about disclosure for another reason: disclosure might identify visa officers who have a higher approval ratio for visa applications. This could lead to attempts to seek specific visa officers for the review of visa applications.

The commissioner did not support the withholding of the employees' initials as personal information based solely on the speculative concerns raised by C&I. He asked C&I to reconsider the matter. After consulting the Department of Justice, C&I disclosed the information.

Lessons Learned

Public officials have less privacy protection than do other individuals. Canadians have a right to know information about public officials which relates to their position or functions—a right set out in paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. Although public officials may find it uncomfortable to be open to public scrutiny in this way, the dangers of having a faceless, unaccountable bureaucracy far outweigh the privacy invasion involved.

Who has the power? (11-99)

Background

This complaint revolves around section 73 of the Act:

“The head of a government institution may, by order, designate one or more officers or employees of that institution to exercise or perform any of the powers, duties or functions of the head of the institution under this Act that are specified in the Order.”

The complainant alleged that all legal instruments signed by the National Defence (ND) Access Coordinator and her staff, since October of 1996, were invalid and illegal, having been

issued without proper legal delegation under section 73. In the complainant's view, ND's most recent Delegation Order under section 73 (signed by the Honourable D. Collenette on April 25, 1996) became obsolete in October of 1996. At that time, the Honourable Doug Young replaced Mr. Collenette as Minister of National Defence. Subsequently, the Honourable Art Eggleton replaced Mr. Young. Neither Mr. Young nor Mr. Eggleton had issued delegation orders at the time of the complaint.

Legal Issue

When does a delegation order, made pursuant to section 73 of the Act, become obsolete?

The Information Commissioner reviewed the *Interpretation Act* and concluded that delegations of authority do not cease to have validity when the person making the delegation no longer holds office. There is of course, a standard of reasonableness to be applied. Delegations should be reconfirmed within a reasonable period after the person who gave the delegation, ceases to hold office. Based on this view, ND officials had the authority to exercise, for a reasonable period of time, the powers, duties and functions conferred on them by a minister under the Act, even after a change of minister.

The commissioner called the department's attention to chapter 2-1, p. 1 of the Treasury Board Guidelines on Access to Information. The guidelines urge departments to have

each new minister sign a delegation order under section 73 of the Act.

Lessons Learned

Failure to have a new delegation order signed when the head of an institution changes is not fatal to the most recent delegation order. However, as a matter of good practice, new delegation orders should be signed within a reasonable period of time after the appointment of a new head of institution.

Too much taxpayer secrecy? (12-99)

Background

Revenue Canada (RC) received a request for copies of a corporation's last two years of income tax returns. RC responded by exempting the information totally, claiming that it was confidential taxpayer information protected from disclosure without proper authorization from current directors of the company, pursuant to subsection 24(1) of the *Access to Information Act*. The complainant objected to RC's denial of access, stating he was a director of the company when it was in legal existence. He provided documentary proof of this claim and argued that he should, therefore, be provided with the requested records.

The company, in this case, was incorporated in 1972 under the *Prince Edward Island (PEI) Companies Act*, dissolved by PEI in 1986 and revived by the owner in 1990. After its revival, the company obtained a

license to do business in Ontario, where in 1991, it filed for bankruptcy. The trustees of the estate were discharged by the Ontario Court in 1993. In 1994, the PEI government dissolved the company again for failure to file annual returns. The company remains dissolved to this day.

Legal Issue

Does a director of a company, which has been dissolved, have the right to obtain access to the former company's tax information? Subsection 24(1) of the *Access to Information Act* states that the head of a government institution must refuse to disclose any record which contains information restricted by Schedule II of the Act. Section 241 of the *Income Tax Act* (ITA) appears in schedule II, which means that information obtained by or on behalf of RC under the ITA, cannot be disclosed under the *Access to Information Act*, unless one of the permissible disclosure provisions found in section 241 of the ITA is shown to apply.

Revenue Canada claimed that after a company has been dissolved, no one has the right to access its information. The complainant argued that as a director of the company, he should be given the requested records.

Although this position seemed to take taxpayer secrecy to an extreme, the Information Commissioner agreed with the department that the information had been properly withheld. Under subsection 241(5) of the ITA, "an official may provide taxpayer information relating to a taxpayer, to the taxpayer, and, with the consent of

the taxpayer, to any other person.” No one else is entitled to see taxpayer information. Taxpayer, in this case, means the company. A corporation is a separate, legal entity, with the rights of a natural person. As directors are individuals elected/ appointed to manage the company, a current director would be given access to tax records under subsection 241(5) of the Act.

However, in the case of a dissolved company former directors no longer have any authority to act on behalf of the company. That being the case, no one can obtain the corporate taxpayer’s information, whose confidentiality is protected by section 241 of the ITA. The fact of the matter is that RC had no option but to exempt the records under subsection 24(1) of the Access Act, which is a mandatory provision.

Lessons Learned

RC’s obligation to protect taxpayer confidentiality is reinforced by the fact that section 241 of *the Income Tax Act* is referenced in Schedule II of the *Access to Information Act*. To a requester, especially one who was a director of the corporation, it might appear that there is no harm in disclosing records of a non-existent company. But, legally, RC is charged with protecting the confidentiality of taxpayer information. An incorporated company has the same rights as a private person. In this case, RC properly executed its responsibility towards the taxpayer.

Index of the 1998-99 annual report case summaries

Section Case No. Of ATIA

- 6 (02-99) **The NCC Tapes** (NCC) (Request for access to record – Duty to inform of existence of records – Duty to retain records – Duty to create records)
- (03-99) **To shred or not to shred** (HC) (Request for access to record – Completeness of response – Improper destruction of records)
- 10(3) (05-99) **Nose thumbing; Case 1: National Defence** (ND) (Delay – Deemed refusal – Involvement of minister)
- (06-99) **Nose thumbing; Case 2: Solicitor General of Canada** (OIG) (Delay – Systemic problems)
- 16(1)(c) (01-99) **Pan-Pan-Pan** (TSB) (Lawful investigations – What is “injurious”)
- 19(1) (01-99) **Pan-Pan-Pan** (TSB) (Personal information – Identifiable individual)
- (08-99) **License and registration, please!** (RCMP) (Personal information – Public servants)
- (10-99) **Who signed the visas?** (C&I) (Personal information – Public servants)
- 20(1)(b) (01-99) **Pan-Pan-Pan** (TSB) (Technical information – Confidential)
- 20(1)(c) (01-99) **Pan-Pan-Pan** (TSB) (Competitive position)
- 21(1)(a) (07-99) **How was the choice made?** (IC) (Advice and recommendations)
- (09-99) **Outsiders vs. insiders** (JCCB) (Advice and recommendations)
- 21(1)(b) (09-99) **Outsiders vs. insiders** (JCCB) (Consultations and deliberations)

-
- 21(1)(d) (09-99) **Outsiders vs. insiders** (JCCB) (Personnel management and administrative plans not yet in operation)
- 24(1) (12-99) **Too much taxpayer secrecy?** (RC) (Statutory prohibitions against disclosure – Corporate income tax returns)
- 69(1)(a) (04-99) **The shell game** (PCO) (Confidences of the Queen’s Privy Council)
- 69(1)(e) (04-99) **The shell game** (PCO) (Confidences of the Queen’s Privy Council)
- 73 (11-99) **Who has the power?** (ND) (Delegation by the head of a government institution – Renewal of delegation upon change of Minister)

Glossary

Following is a list of department abbreviations appearing in the index:

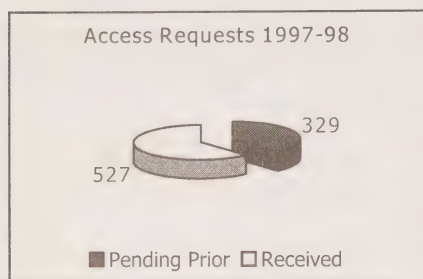
C&I	Citizenship and Immigration Canada
HC	Health Canada
IC	Industry Canada
JCCB	Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc.
NCC	National Capital Commission
ND	National Defence
OIG	Office of the Inspector General
PCO	Privy Council Office
RC	Revenue Canada
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
TSB	Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board

Response time—reviews

At pages 6-7 reference has been made to the reviews completed this year of the performance of six departments in meeting the law's mandatory response deadlines. Highlights of the report cards follow:

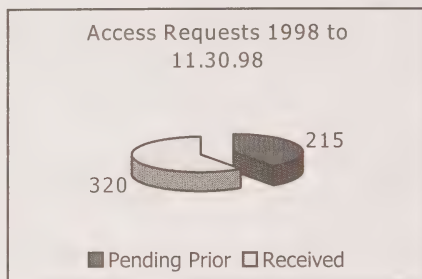
A. Revenue Canada—Statistical Information

1. Requests (RC)

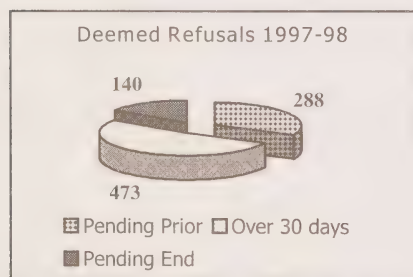


The charts above present a good visual picture of RC's significant request backlog.

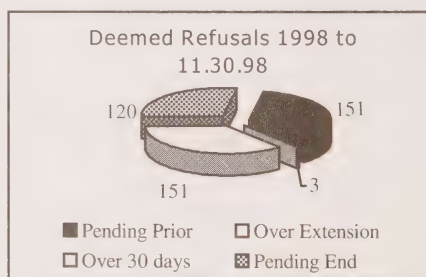
Of note, Revenue Canada was listed in the 1997-98 InfoSource Bulletin as



having placed sixth highest of the ten institutions receiving the most requests. In 1997-98, RC received 4.3% of all requests made during that reporting period—527 requests.



At the outset of the 1997-98 fiscal year, RC's Access to Information office had 329 unfinished requests—288 (88.5%) of which were already in a deemed-refusal situation. The 1998-



99 fiscal year shows some improvement with 215 outstanding requests—140 (65.1%) in a deemed-refusal situation. Considering the fact that 527 new requests were received in the 1997-98 fiscal period—320 to November 30 this fiscal year, these

(Pending Prior) deemed refusals still amount to approximately 30 per cent of the yearly intake. Non-compliance considerations aside, this backlog is burdensome to the ATI office and must be eliminated.

The time taken to complete new requests is equally distressing:

- In 1997-98, processing times for 473 requests completed beyond the 30-day statutory limit without an extension were:
 - 45 (9.5%) took an additional 1-30 days to complete
 - 76 (16.1%) took between 31 to 60 additional days
 - 352 (74.4%) were completed in over 90 additional days
- In 1998 to November 30, 1998, additional processing times for 151 non-extended new requests were:
 - 26 (17.21%) took an additional 1-30 days

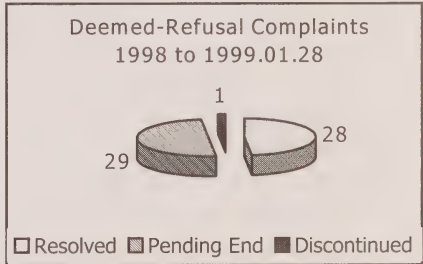
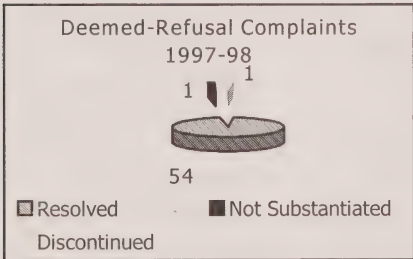
- 21 (13.9%) took between 31 to 60 additional days
- 32 (21.2%) took between 31 to 90 days
- 72 (47.7%) were completed in over 90 additional days

(The self-audit questionnaire did not ask RC to provide completion figures for the deemed-refusal backlog.)

- In 1997-98, RC claimed no time extensions. During the current fiscal period to November 30th, out of 5 time extensions, 3 (60%) exceeded the extension of time:
 - 2 took an additional 1-30 days, and
 - 1 took between 31-60 extra days.

As of November 30, 1998, 120 (37.5%) of unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration for these outstanding requests is not known.

2. Complaints—Deemed Refusals (RC)



In 1997-98, the Office of the Information Commissioner received 56 deemed-refusal complaints against RC—most (54—96.4%) were upheld (resolved).

As of January 28, 1999, the commissioner’s office had received 58 complaints. On that date, of the 29 finalized complaints—again, most (28—96.6%) were upheld (resolved).

3. Recommendations (RC)

This review recommends the following:

- ❖ The access coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the Access Act, and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout RC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister.
- ❖ The coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.
- ❖ RC should start making use of extensions under section 9, and OPIs (including field offices) should be trained to identify records that would justify a valid extension. Further, OPIs should contact the ATI office without delay to indicate the request involves a large number of records, or a search through a large number of records. If the ATI office is aware of the need to extend, within the initial 30 days, a valid extension can be taken if the appropriate notice is sent on time.
- ❖ Allotted turnaround times should be tightened up, with some approval processes dropped or performed simultaneously. An information sheet, clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process, should be developed. This might help those not familiar with the request process to understand the tight timelines.
- ❖ OPI-specific training (and information packages), with a focus on timelines and other considerations, should be developed, and training sessions given.
- ❖ If a request is clarified or modified, the ATI unit should confirm, in writing, its understanding of the revised request—when the original wording of a request does not provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record. The date clarified becomes the effective date of the request, and the requester should be informed.
- ❖ If an extended date will not be met, the ATI office should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.
- ❖ If an outstanding request is almost one year old, the ATI office

should notify the requester about section 31, the one-year limitation on the right to complain.

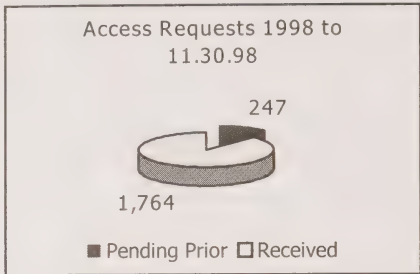
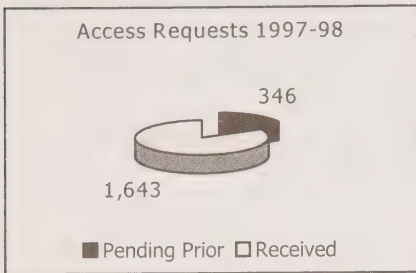
- ❖ Performance contracts with operational managers should contain consequences for poor performance in processing access requests.
- ❖ Come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31 of 2000.
- ❖ Where possible, the ATI office should provide partial response

releases for portions of records not involved in 3rd party or other consultations.

- ❖ Approach the overall delay problem by establishing milestones to reach pre-set targets for improved performance (i.e. move to a project management mode).
- ❖ ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.

B. Citizenship & Immigration Canada—Statistical Information

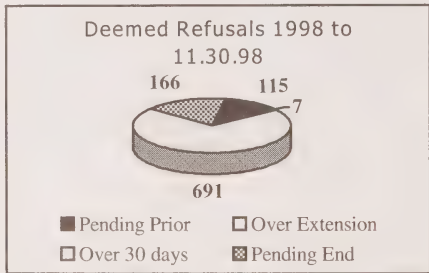
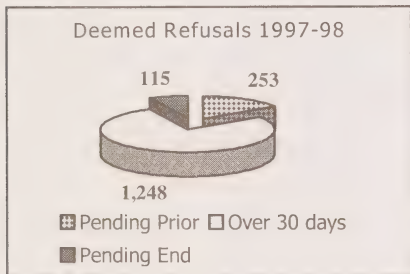
1. Requests (C&I)



The charts above show the significance of C&I's backlog.

Of note, Citizenship & Immigration was listed in the 1997-98 *InfoSource* Bulletin as having placed first on the

list of the ten institutions receiving the most requests. In 1997-98, C&I received 13.5% of all requests made during that reporting period—1,643 requests.



At the outset of the 1997-98 fiscal year, C&I's Access to Information office had 346 unfinished requests—253 (73.1%) of which were already in a deemed-refusal situation. The 1998-99 fiscal period started much the same with 247 outstanding requests—166 (67.2%) in a deemed-refusal situation. Considering the fact that 1,643 new requests were received in the 1997-98 fiscal period—1,764 to November 30th of this fiscal period, these (pending

prior) deemed refusals amount to approximately 10 to 15 per cent of the yearly intake. Non-compliance considerations aside, this backlog is burdensome to the ATI office and must be eliminated.

The time taken to complete new requests is equally distressing:

- In 1997-98, processing times for 1,248 requests completed beyond

the 30-day statutory limit without an extension were:

- 439 (35.1%) took between 31 to 60 additional days
 - 600 (48%) took an extra 61 to 90 days
 - 209 (16.7%) took more than 90 additional days
- In 1998 to November 30, 1998, additional processing times for 691 non-extended requests were:
- 447 (64.7%) took an additional 31-60 days
 - 156 (22.6%) took between 61 to 90 additional days
 - 88 (12.7%) needed more than 90 additional days

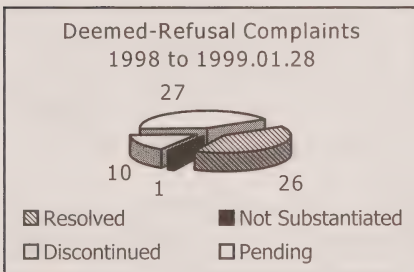
(The self-audit questionnaire did not ask C&I to provide completion figures for the deemed-refusal backlog.)

Time extensions pursuant to section 9 were consistently low in both reporting periods:

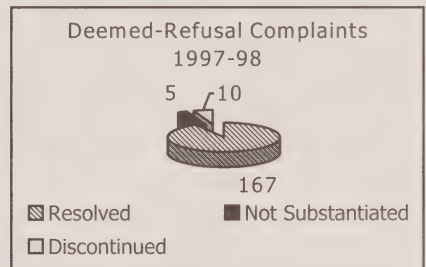
- In 1997-98, only one extension was applied—out of 1,643 requests received.
- In 1998 to November 30, 1998, there were 14—out of 1,764 requests received—7 bypassed the extended date:
- 1 (7%) took an additional 31 to 60 days
 - 6 (42.9%) took over 90 additional days

As of November 30, 1998, 166 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration for these outstanding requests is not known.

2. Complaints—Deemed refusals (C&I)



In 1997-98, the Office of the Information Commissioner received 182 deemed-refusal complaints against C&I—most (167—91.8%) were upheld (resolved). If all requesters where responses were late had exercised the right to complain, the commissioner's



office would have received 1,501 complaints.

As of January 28, 1999, the commissioner's office has received 64 deemed-refusal complaints—out of the 37 completed complaints, most

(26—70.2%) were upheld (resolved). That number (based on known statistics to November 30, 1998) could have been as high as 979 complaints.

One may only guess why more requesters are not complaining. It could be from resignation or due to good communications from the ATI office. Regardless, almost in excess of 49 per cent of all requests received by C&I this fiscal year to November 30th resulted in a deemed-refusal situation. Complaints could be much higher.

Of note, C&I's new requests are projected to be up by about 61 per cent over last year and more have been processed faster.

3. Recommendations (C&I)

In addition to the recommendations listed at pages 72 and 73 for Revenue Canada, the review recommends the following for C&I:

- ❖ Continued improvement in performance is unlikely without more upper management participation and leadership. The Deputy Minister must take a hands-on role by receiving weekly reports showing the cases in deemed refusal, where the delays are occurring and what remedial action is being taken or proposed. The Deputy Minister should take personal responsibility for approving a plan under which C&I will come into substantial compliance with the deadlines no later than March 31 of 2000.

- ❖ The delegation order now in force (December 20, 1995) empowers the Deputy Minister and Director General, Ministerial and Executive Services to exercise all of the powers of the Minister under the Act. The coordinator has delegated authority to make most decisions—with the exception of subsections 20(6) and 52(3). Senior Administrators, Public Rights have authority for: 7 to 12(3)(b), 13(2), 19(2), 20(2)&(3), 20(5), 25, 27(1) to 29(1), 37(4) to 44(2), and not for: 13(1), 14 to 19(1), 20(1), 20(6) to 24(1), 26, 32 to 37(1)(b), 52(2) to 71(2). This delegation order does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the delegation is not exercised without concurrence from the Minister and/or Deputy Minister. Unless C&I comes to rely on its coordinator to exercise the delegation without the need for such careful senior level scrutiny, meeting response deadlines will continue to be an elusive goal.
- ❖ Every effort should be made to implement the proposed database as soon as possible. The ATIPflow (or similar) system will likely result in better workflow processing and work sharing. The 4-5 electronic systems in other departmental locations should also be upgraded.
- ❖ Once the new system is in place, the coordinator should make use

of the reporting capacity of the new database system. Statistical and timeline-monitoring reports can help identify problematic areas and facilitate reporting to senior management.

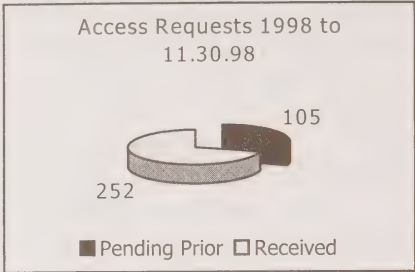
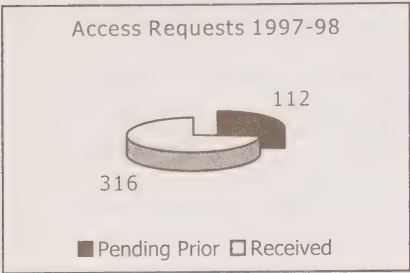
- ❖ Remove media relations from the approval chain and deal with that office in parallel.
- ❖ Informal follow-up actions should be replaced with written procedures, and repercussions for missed deadlines.
- ❖ Procedures for OPIs and obtaining information from missions abroad should be examined. If feasible, areas that receive large numbers of access requests should be trained to

identify records that would justify a valid extension. An e-mail or fax, even subject to unstable technology, can be faster than the diplomatic mail service. This early contact can trigger the ATI office to send the appropriate notice on time.

- ❖ Although complete, *C&I's Access to Information and Privacy (ATIP) Training Guide* might be too cumbersome. A smaller, access-specific guide—prepared with a how-to-move-requests objective—could create greater awareness of duties and responsibilities in responding to requests.

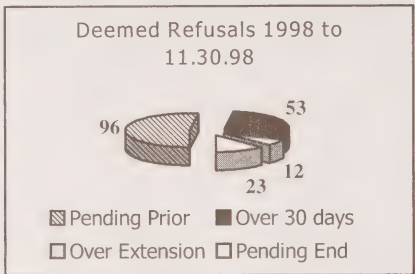
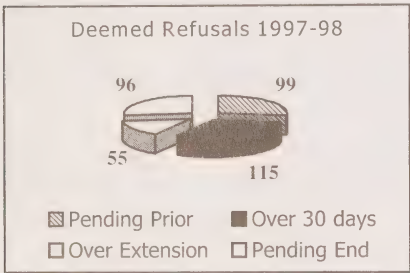
C. Foreign Affairs & International Trade—Statistical Information

1. Requests (FAIT)



The charts above present a good visual picture of FAIT's significant

request backlog.



At the outset of the 1997-98 fiscal year, FAIT's Access to Information office had 112 unfinished requests—99 (88.4%) already in a deemed-refusal situation. The 1998-99 fiscal started much the same with 105 outstanding requests—96 (91.4%) in a deemed-refusal situation. Considering the fact that 316 new requests were received in the 1997-98 fiscal year—252 to November 30 this fiscal year, these (Pending Prior) deemed refusals amount to approximately 1/3 of the yearly intake. Non-compliance considerations aside, this backlog is

burdensome to the ATI office and must be eliminated.

The time taken to complete new requests is equally distressing:

- In 1997-98, processing times for 115 requests completed beyond the 30-day statutory limit—without an extension were:
 - 46 (40%) took an additional 1-30 days to complete,
 - 30 (26%) took between 31 to 90 days, and
 - 39 (33.9%) were completed in over 90 days.

- In 1998 to November 30, 1998, additional processing times for 53 non-extended new requests were:
 - 31 (58.5%) took an additional 1-30 days to complete
 - 15 (28.3%) took between 31 to 90 days, and
 - 7 (13.2%) were completed in over 90 days

(The self-audit questionnaire did not ask FAIT to provide completion figures for the deemed-refusal backlog.)

For extensions taken and not met, the breakdowns are similar:

- In 1997-98, 55 (69.6%) exceeded the extension of time:

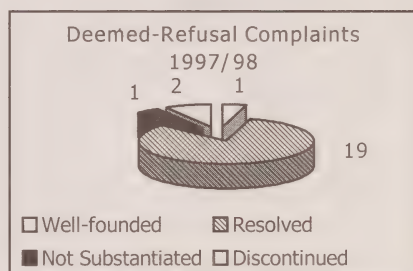
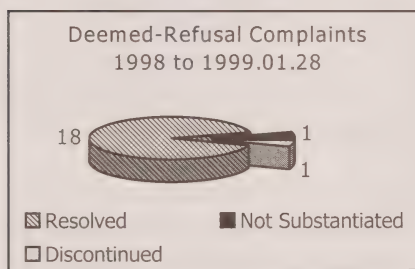
- 4 (7.3%) took an additional 1-30 days
- 20 (36.4%) took 31-90 more days, and
- 31 (56.4%) required more than 90 additional days

- For the current fiscal (to November 30) of the 19 time extensions:

- 12 (63.2%) exceeded the extension
- 8 (66.7%) took an additional 1-30 days, and
- 4 (33.3%) required 31-90 more days

As of November 30, 1998, 23 (9.1%) of unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration for these outstanding requests is not known.

2. Complaints—Deemed Refusals (FAIT)



In 1997-98, the Office of the Information Commissioner received 23 deemed-refusal complaints against FAIT—most (20—86.9%) were upheld (resolved). If all requesters where responses were late had exercised the right to complain, the commissioner's office would have received 365 complaints.

As of January 28, 1999, the commissioner's office has received 20

complaints—again, most (18—90%) were upheld (resolved). That number (based on known statistics to November 30, 1998) could have been as high as 184 complaints. By the end of the fiscal, the overall picture may well be worse than last year. FAIT's ATI Coordinator also pointed out that FAIT's new requests are up by 25% over last year and many have

been processed faster. It is too early to say, however, that the statistics demonstrate overall improved performance by FAIT.

3. Recommendations (FAIT)

Before offering specific recommendations to assist FAIT in improving its performance grade, the department's leadership deserves credit for recognizing and facing up to its performance shortcomings. The corrective action, to date, has been cautious and more is required—but there is good faith and reason for optimism. The Deputy Minister's recent decision that FAIT's senior management will take the lead in addressing the delay problem and bring FAIT into compliance with the *Access to Information Act* is a very positive development.

In addition to the recommendations listed at pages 72 and 73 for Revenue Canada, the review recommends the following for FAIT:

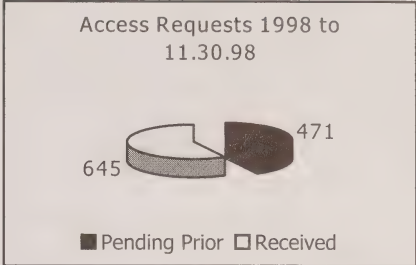
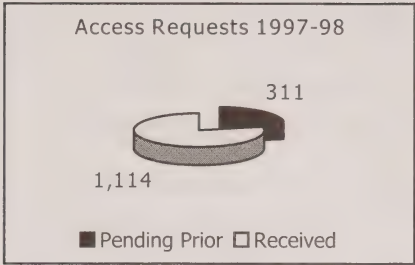
- ❖ The delegation order now in force (March 11, 1998) empowers the Deputy Minister of Foreign Affairs, the Deputy Minister of International Trade, the Director General, Executive Services Bureau and the Access Coordinator to exercise all of the powers of the Minister under the Act. It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for

decision-making under the Act lies.

- ❖ Correspondence from the coordinator to OPIs should be rewritten in a more authoritative voice. The OPI involvement in the access request process is an obligation, not an option, and communications should not give the impression that compliance is discretionary.
- ❖ Covering memoranda to OPIs should require that the ATI office be contacted as early in the review as possible if conditions exist (such as large volume of records or need for consultations) which would allow the coordinator to claim a time extension.
- ❖ The coordinator should use the ATIPflow system's reporting capabilities to monitor OPI turnaround times. Problematic areas should be reported to senior management.
- ❖ Procedures for obtaining information from missions abroad should be examined. If feasible, areas that receive large numbers of access requests should be trained to identify records that would justify a valid extension. An e-mail or fax, even subject to unstable technology, can be faster than the diplomatic mail service.
- ❖ Remove media relations from the approval chain and deal with that office in parallel.

D. Health Canada—Statistical Information

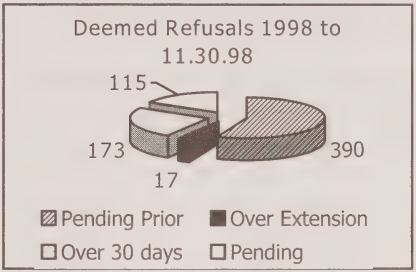
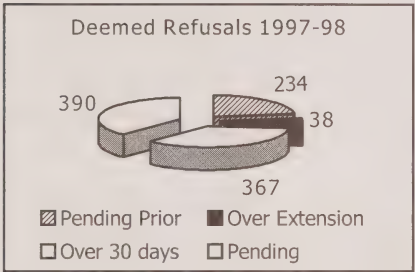
1. Requests (HC)



The charts above show the significance of HC's backlog.

Of note, Health Canada was listed in the 1997-98 *InfoSource* Bulletin as

having placed third highest of the ten institutions receiving the most requests. In 1997-98, HC received 9.1% of all requests made during that reporting period—1,114 requests.



At the outset of the 1997-98 fiscal year, HC's Access to Information office had 311 unfinished requests—234 (75.2%) of which were already in a deemed-refusal situation. The 1998-99 fiscal year started much the same with 471 outstanding requests—390 (82.8%) in a deemed-refusal situation. Considering the fact that 1,114 new requests were received in the 1997-98 fiscal year—645 to November 30 this fiscal year, these (Pending Prior) deemed refusals amount to approximately 1/4 of the yearly intake. Non-compliance considerations aside, this backlog is

burdensome to the ATI office and must be eliminated.

The time taken to complete requests is equally distressing:

- In 1997-98, processing times for 367 requests completed beyond the 30-day statutory limit—without an extension were:
 - 178 (48.6%) took 1-30 additional days
 - 82 (22.3%) took an additional 31 to 60 days

- 35 (9.5%) took an extra 61 to 90 days
 - 72 (19.6%) took more than 90 additional days
- In 1998 to November 30, 1998, additional processing times for 173 non-extended requests were:
- 117 (67.6%) took 1-30 additional days
 - 30 (17.4%) took an additional 31-60 days
 - 14 (8.1%) took between 61 to 90 additional days
 - 12 (6.9%) needed more than 90 additional days

(The self-audit questionnaire did not ask HC to provide completion figures for the deemed-refusal backlog.)

Time extensions pursuant to section 9 were consistently low in both reporting periods:

- In 1997-98, only 44 extensions were applied out of 1,114 new requests received—38 bypassed the extended date:
- 10 (26.3%) took 1-30 additional days

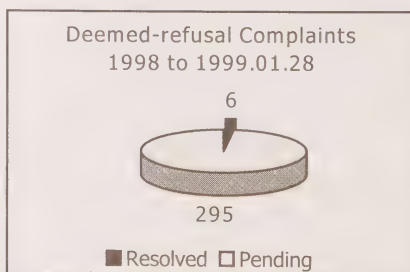
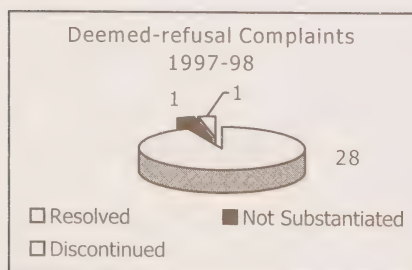
- 6 (15.8%) an additional 31 to 60 days
- 4 (10.5%) 61-90 additional days
- 18 (47.4%) took over 90 additional days

- In 1998 to November 30, 1998, there were 18 time extensions out of 645 new requests received—17 bypassed the extended date:
- 5 (29.4%) took 1-30 additional days
 - 4 (23.5%) an additional 31 to 60 days
 - 5 (29.4%) 61-90 additional days
 - 3 (17.7%) took over 90 additional days

In June of 1998, overdue requests peaked with 390. Since then, as the coordinator pointed out, there has since been a steady decline. He calls this a “hopeful trend” and expects the decline will continue.

As of November 30, 1998, 140 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration for these outstanding requests is not known.

2. Complaints—Deemed Refusals (HC)



In 1997-98, the Office of the Information Commissioner received 30 deemed-refusal complaints against HC—most (28—93.3%) were upheld (resolved). If all requesters whose responses were late had exercised the right to complain, the commissioner's office would have received 1,029 complaints.

As of January 28, 1999, the commissioner's office had received 32 deemed-refusal complaints and initiated 269—out of the 6 complaints completed all were upheld (resolved). The number of complaints (based on known statistics to November 30, 1998) could have been as high as 720.

3. Recommendations (HC)

In August of 1998, Probus consulting and Audit Services submitted to HC a report entitled: Report of the Review of the Access to Information Process—Therapeutics Products Programme, Health Canada. That study made many sensible recommendations for solving HC's ATI problems. The Office of the Information Commissioner endorses (with some modifications) recommendations 1-5, 10-14, and 16-19 of that study.

However, experience in other institutions shows that it is unusual for an ATIP group, with decision-making authority, to be located within the operational area which receives the bulk of access requests. While there is, in HC's case an obvious need for scientific expertise, there is also an arguably

greater need for objectivity in reviewing records for possible exemptions. The tests for exemption are objective and arguments for secrecy should be readily apparent even to non-experts—if not, chances are the exemptions are being applied in an overbroad fashion. HC must avoid entrenching its past tendencies to administer the access to information law in a way most hospitable to third-party firms.

- HC's senior management should retain an organizational conflict interest specialist to work with the ATI Coordinator, and an appropriate official from TPP—attended by a senior official of HC's management—to resolve differences, and to clarify and define the roles and inter-unit relations of the ATI Unit and TPP's ATI Unit. (From Probus Recommendation 3, 4 & 5.)
- The ATI coordinator, while soliciting input from TPP, should take the lead in defining and documenting ATI request processing, clearly defining the roles of each unit at every step. (From Probus Recommendation 1.)
- The ATI Coordinator should develop, in consultation with TPP, a framework of policies and standard operating procedures for the ATI process at HC. (From Probus Recommendation 2.)

- HC should adopt a policy of openness regarding the rationale for its position when negotiating severances with third parties. (From Probus Recommendation 10.)
- Using the TPP'S ATI Unit's third-party guide as a base, the ATI Coordinator should produce a guide suitable for wide distribution to third parties. This guide should also be approved by Legal Services. (From Probus Recommendation 11.)
- TPP'S ATI Unit should make the clarification of all requests with the requester a standard step where there is a possibility that clarification will allow faster processing. (From Probus Recommendation 12.)
- Under the guidance of the coordinator, TPP's ATI Unit should charge fees in accordance with the ATI Act. (From Probus Recommendation 13.)
- Under the guidance and supervision of the coordinator, TPP's ATI Unit should, when the backlog is reduced, claim appropriate extensions. (From Probus Recommendation 14.)
- TPP'S ATI Unit should eliminate the review by the senior reviewer (TPP, ATI Unit) of the information selected by the 1st reviewer as requiring third-party notification. (From Probus Recommendation 16.)
- The coordinator should set up a database within TPP'S ATI Unit. This system, for internal use, would include ATI precedents and legal opinions, and could be used for rapid communications to third parties and to justify positions. Preferably, this need can be met with the new computer system. (From Probus Recommendation 17.)
- TPP'S ATI Unit should make more use of electronic and CD-ROM databases in order to more quickly identify information in the public domain. (From Probus Recommendation 18.)
- TPP'S ATI Unit should maintain its Internet access and its access to General Query Language for TPP databases. (From Probus Recommendation 19.)
- Selected staff of the TPP'S ATI Unit should be provided with Internet search courses in order to speed up information searches. (From Probus Recommendation 20.)
- TPP'S ATI Unit should be provided with electronic (read-only) access to bureau LANs in order to speed up the processing of product monograph requests. (From Probus Recommendation 21.)
- TPP should appoint a Head of TPP'S ATI Unit or relocate two of the current Corporate, ATI Unit's assistant coordinators to TPP's ATI Unit. This could provide a

link between the ATI Coordinator and TPP, and would give that unit ready access to persons with delegated authority, which could hasten some procedural steps. These assistant coordinators should continue to report directly to the ATI Coordinator as should the Head of TPP's ATI Unit. (From Probus Recommendation 22.)

- The coordinator should oversee the development of training materials and procedures for training new staff in TPP's ATI Unit. (From Probus Recommendation 23.)
- TPP's ATI Unit should adopt a team-based approach to processing its ATI requests. However, the team approach does not work well in some other institutions and it should be carefully evaluated. (From Probus Recommendation 24.)
- TPP should require each Bureau to appoint a senior officer, preferably reporting to the Director, to oversee the identification and remittance of all Bureau files in response to TPP ATI Unit's requests. (From Probus Recommendation 25.)
- The coordinator, in conjunction with TPP's ATI Unit, should prepare a short description of the responsibilities of the TPP's Bureau ATI Contacts. (From Probus Recommendation 26.)
- The DG, TPP should communicate to all TPP staff to

remind them of the need to provide all relevant information to TPP's ATI Unit in a timely fashion in response to ATI requests through TPP Bureau ATI Contacts. (From Probus Recommendation 27.)

- TPP should continue to increase the volume of information made available outside the ATI process. (From Probus Recommendation 28.)
- The coordinator should ensure that the new computer tracking system will generate the work statistics reports required by TPP's ATI Unit, in a suitable format designed to eliminate manual generation of work statistics. (From Probus Recommendation 29.)

What follows are recommendations not drawn from the Probus report, and in addition to the recommendations listed at pages 72 and 73 for Revenue Canada, the review recommends the following for HC:

- ❖ Health Canada should come into immediate compliance with the third-party consultation timeframes set out in sections 27 and 28 of the *Access to Information Act*.
- ❖ The delegation order now in force (April 5, 1995) gives routine administrative responsibilities to the position of Assistant Access to Information Coordinator; authority for most exemptions to

the Access to Information Coordinator, and authority over some exemptions—sections 14, 15, & 21—to the Director General, Health Policy & Information Directorate. The DM has a few vested responsibilities—e.g. subsection 20(6). It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for decision-making under the Act lies.

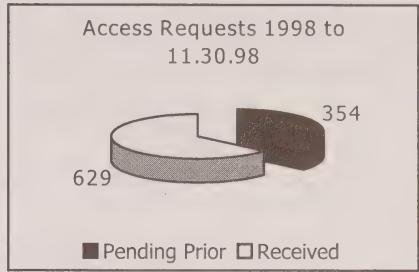
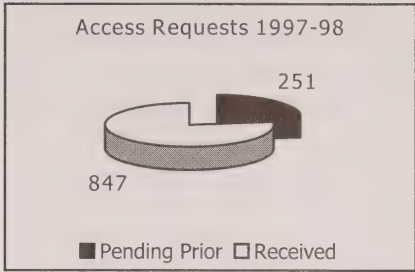
- ❖ TPP's new procedures and guidelines should be given to the ATI Unit. These can be reviewed, and perhaps used as a base to write processing procedures pertaining to all ATI areas. Clear instructions should be included to include the appropriate use of subsection 9(1). All ATI staff should be fully

knowledgeable about the treatment of requests, especially those that involve a large number of records, or a search through a large number of records. Detailed third-party procedures should be established and followed.

- ❖ Caution should be taken to ensure that procedures do not fast-track routine or “easy” requests to the detriment of the more complex and/or difficult requests.
- ❖ The coordinator should use the ATIP/flow system's reporting capabilities to monitor OPI turnaround times. Problematic areas should be reported to senior management.
- ❖ Remove Public Affairs from the approval chain and deal with that office in parallel.
- ❖ Give the ATI Coordinator a specific budget for which he is responsible and accountable.

E. National Defence—Statistical Information

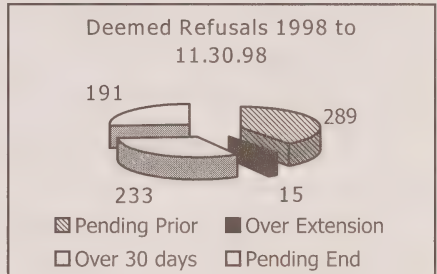
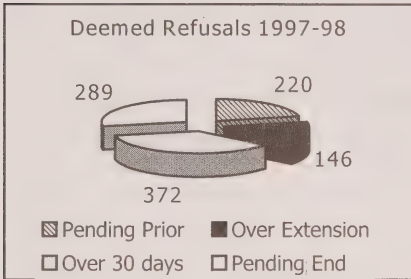
1. Requests (ND)



The charts above show the significance of ND's backlog.

Of note, National Defence was listed in the 1997-98 *InfoSource* Bulletin as having placed fourth highest of the ten

institutions receiving the most requests. In 1997-98, ND received 7.1% of all access to information requests made to government during that reporting period.



At the outset of the 1997-98 fiscal year, ND's Access to Information office had 251 unfinished requests—220 (87.6%) already in a deemed-refusal situation. The 1998-99 fiscal period started much the same with 354 outstanding requests—289 (81.6%) in a deemed-refusal situation. Considering the fact that 847 new requests were received in the 1997-98 fiscal period—629 to November 30 this fiscal period, these (Pending Prior) deemed refusals amount to approximately 1/4 of the yearly intake. Non-compliance considerations aside, this backlog is

burdensome to the ATI office and must be eliminated.

The time taken to complete requests is equally distressing:

- In 1997-98, processing times for 372 requests completed beyond the 30-day statutory limit—without an extension:
- 136 (36.6%) took between 1 to 30 additional days
- 76 (20.4%) took between 31 to 60 days

- 160 (43.0%) took more than 90 additional days
- In 1998 to November 30, 1998, additional processing times for 303 non-extended requests:
 - 95 (31.4%) took between 1 to 30 additional days
 - 55 (18.2%) an additional 31-60 days
 - 153 (50.5%) needed more than 90 additional days

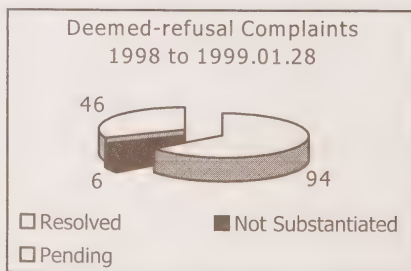
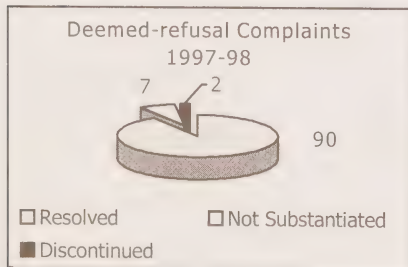
(The self-audit questionnaire did not ask ND to provide completion figures for the deemed-refusal backlog.)

- In 1997-98, 206 time extensions pursuant to section 9 were applied—out of 847 requests received—146 (70.9%) bypassed the extended date:
 - 42 (28.8%) took an additional 1 to 30 days
 - 27 (18.5%) took an additional 31 to 60 days
 - 11 (7.5%) took an additional 61 to 90 days
 - 64 (43.8%) took over 90 additional days.

- In 1998 to November 30, 1998, there were 95 time extensions applied pursuant to section 9—out of 629 requests received—60 (63.2%) bypassed the extended date:
 - 5 (8.3%) took an additional 1 to 30 days
 - 3 (5%) took an additional 31 to 60 days
 - 1 (1.6%) needed 61 to 90 additional days
 - 4 (6.7%) took over 90 additional days
 - 47 (78.3%) were still outstanding at the time the statistics were collected; the duration is not known.

As of November 30, 1998, 75 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration for these outstanding requests is not known.

2. Complaints—Deemed Refusals (ND)



In 1997-98, the Office of the Information Commissioner received 99 deemed-refusal complaints against ND—most (90—90.9%) were upheld (resolved). If all requesters where responses were late had exercised the right to complain, the commissioner's office would have received 1,027 complaints.

As of January 28, 1999, the commissioner's office has received 146 complaints—out of the 100 completed complaints, 94 (94%) again most were upheld (resolved). The number of complaints (based on known statistics to November 30, 1998) could have been as high as 718.

3. Recommendations (ND)

ND, despite its best efforts, seems to have stalled near the starting gate in its ability to solve its delay problem. The reason, in our view, is its unwillingness to fully adopt the “coordinator-as-decider” model for answering access requests. It is preoccupied with maintaining a senior approval process designed to ensure that information disclosures are “managed” at all levels, including the Minister's office. This institutional need is given priority over the legal rights of requesters.

ND must take the leap to a much more structured process, where OPIs gather, review and recommend severances in a timely manner, the ATIP group conducts consultations and applies exemptions, and all communications needs and reviews are handled in parallel and do not adversely affect response dates. Until the senior levels at ND take themselves out of the access-processing business, ND will

not come into compliance with this law.

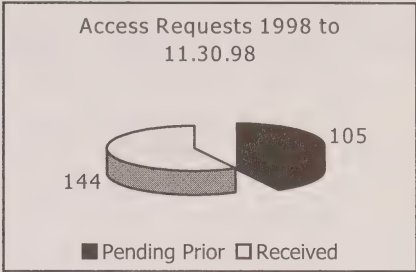
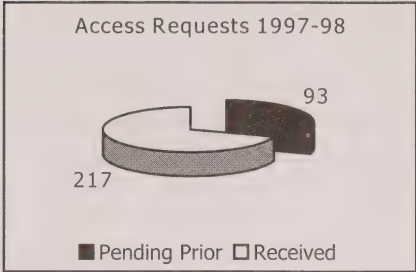
Against this general background, in addition to the recommendations listed at pages 72 and 73 for Revenue Canada, the review recommends the following for ND:

- ❖ The coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the Access Act, and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout RC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister.
- ❖ The delegation order now in force (April 5, 1995) empowers the coordinator, or in her absence the person holding the position of Staff Officer, DAIP 3-6 and the Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services) to exercise all of the powers and perform the duties and function of the Minister under the Access to Information and Privacy Acts. It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for decision-making under the Act lies. Moreover, the delegated decider must be directed to exercise the delegation in accordance with the Act.

-
- ❖ Once the new tracking system is in place, the coordinator should make use of the reporting capacity. Statistical and timeline-monitoring reports can help identify problematic areas.
 - ❖ Cyclical, newsworthy issues can cause significant surges in the number and complexity of requests received by ND's ATI office. ND's priorities during military situations are, understandably, "The Safety of CF personnel and the integrity of military operations." However, access to information requirements cannot be dismissed. Therefore, consideration should be given to setting up an additional ATIP team, which can be trained to deal with major issue surges. Hiring consultants for this purpose is impractical because the expertise simply is not available. During periods of normal workflow, this team can deal with broad scope requests and/or assist with training.
 - ❖ When extensions are necessary, 10 to 20 per cent of notices are not being sent within the initial 30 days. The ATI office should strive to provide all extension notices within the specified time limit. Copies of all such notices must be sent to the Office of the Information Commissioner.
 - ❖ Third-party notices should be routinely sent as soon as the need arises. The third-party times set out in section 28, currently not observed in 10 to 30 per cent of all cases, should be followed.
 - ❖ Remove Public Affairs, ADM's Liaison Officer, DM's office and Minister's office from the approval chain and deal with them in parallel.
 - ❖ Remove all steps in the approval chain that do not add value to the response.
 - ❖ The practice of holding-up responses until the Minister's communications needs have been served should cease.

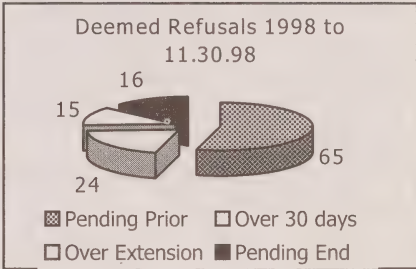
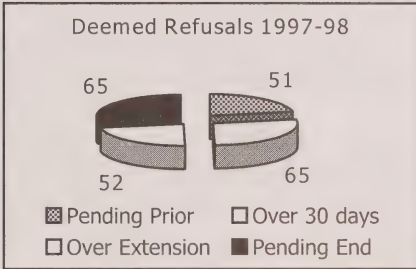
F. Privy Council Office—Statistical Information

1. Requests (PCO)



The charts above present a good visual picture of PCO’s significant

request backlog.



At the outset of the 1997-98 fiscal year, the PCO’s Access to Information Office had 93 unfinished requests—51 (54.8%) were already in a deemed-refusal situation. The 1998-99 fiscal year started much the same with 105 outstanding requests—65 (61.9%) in a deemed-refusal situation. Considering the fact that 217 new requests were received in the 1997-98 fiscal year—144 to November 30 this fiscal year, these (Pending Prior) deemed refusals amount to approximately 1/3 of the yearly intake. Non-compliance considerations aside, this backlog is burdensome to the ATI office and must be eliminated.

The time taken to complete new requests is equally distressing:

- In 1997-98, processing times for 65 requests completed beyond the 30-day statutory limit—without an extension were:
 - 16 (24.6%) took an additional 1-30 days
 - 7 (10.8%) took between 31 to 60 additional days
 - 5 (7.7%) took between 31 to 90 days
 - 37 (56.9%) were completed in over 90 additional days

- In 1998 to November 30, 1998, additional processing times for 24 non-extended new requests were:
 - 14 (58.3%) took an additional 1-30 days
 - 5 (20.8%) took between 31 to 60 additional days
 - 2 (8.4%) took between 31 to 90 days
 - 3 (12.5%) were completed in over 90 additional days

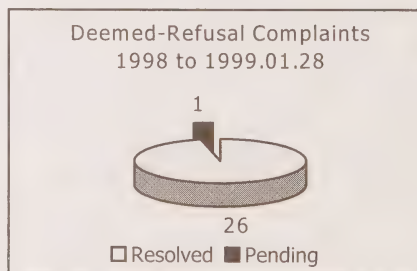
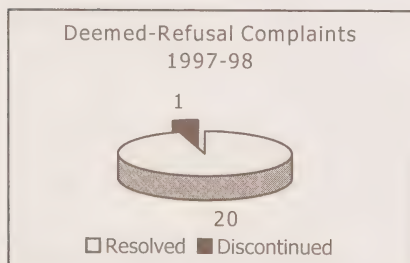
(The self-audit questionnaire did not ask PCO to provide completion figures for the deemed-refusal backlog.)

- For extensions taken and not met, the breakdowns are similar. In 1997-98, of the 60 time extensions, 52 (86.7%) exceeded the extension of time
 - 5 (9.6%) took an additional 1-30 days
 - 1 (1.9%) took 31-60 additional days

- 6 (11.6%) took 61-90 additional days
- 40 (76.9%) required more than 90 additional days
- For the current fiscal period (to November 30) of 49 time extensions—28 (57.1%) were still outstanding when the statistics were provided, and 15 (30.6%) exceeded the extension of time:
 - 7 (46.7%) took an additional 1-30 days
 - 3 (20%) took 31-60 additional days
 - 3 (20%) took 31-60 additional days
 - 2 (13.3%) required more than 90 additional days

As of November 30, 1998, 16 (11%) of unfinished new requests were in a deemed-refusal situation; seven of these outstanding requests are from the 1997-98 fiscal period. The duration for these outstanding requests is not known.

2. Complaints—Deemed refusals (PCO)



In 1997-98, the Office of the Information Commissioner received 21 deemed-refusal complaints against

the PCO—most (20—95.2%) were upheld (resolved). If all requesters where responses were late had exercised the right to complain, the

commissioner's office would have received 233 complaints. As of January 28, 1999, the commissioner's office had received 29 complaints—again, of the 21 completed most (20—95.2%) were upheld (resolved). That number (based on known statistics to November 30, 1998) could have been as high as 120 complaints. By the end of the fiscal year, it is predicted that the overall number of complaints received will be higher than last year.

3. Recommendations (PCO)

Since 1996-97, when almost 96 per cent of all access requests received by PCO were not answered within deadline, PCO's performance has improved. In 1997-98, 53.9 per cent were late and in 1998-99, 45.1 per cent were late. It should also be noted that the duration of the delays has dropped dramatically. The trend is in the right direction but the progress towards full, or even substantial, compliance seems stalled.

It is our view that PCO must break through a psychological barrier in order to complete the job. The psychological barrier is PCO's reluctance to adopt the "coordinator as decider" approach which is taken in all the successful departments.

PCO's preference, to invest its senior-level operational managers with decision-making authority in access matters, reflects, in our view, its institutional fear of losing control over the disclosure of its information. To achieve success in meeting timeframes, it will need to confer on its access coordinator a full delegation of decision-making authority and

allow a full-time access professional to fully administer the legislation within PCO.

In addition to the recommendations listed at pages 72 and 73 for Revenue Canada, the review recommends the following for PCO:

- ❖ The delegation order now in force (October 23, 1996) and the procedures thereunder are needlessly complex and diffused. The delegation should be to a single official, preferably the coordinator, whose full-time job it is to fully administer the access law, invoke all exemptions and answer all requests. Moreover, the delegated official should be instructed in writing by the Prime Minister, to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.
- ❖ Consistent with more delegated authority, the coordinator should be classified at a more senior level and placed closer to the Clerk in the PCO hierarchy.
- ❖ OPIs should undertake the first reviews of requested records and provide the records to ATIP with suggested severances.
- ❖ Covering memoranda to OPIs should require immediate contact with the ATI office if the request involves a large number of records, or a search through a large number of records. The OPI might not be aware that this could indicate a valid reason for an

extension—but only if the ATI office is notified and can send the appropriate notice on time.

- ❖ Since specification information for new computer tracking system to be established in the ATI office has not been provided, we cannot assess the capabilities. For information purposes, we are listing the features of the *ATIPflow* System from MPR & Associates. PCO's new system should match the benefits of the *ATIPflow* program:

- Is year 2000 compliant.
- Calculates due dates, days allowed and the number of days taken.
- The automated correspondence feature transparently extracts and merges information into word-processing software.

- Confidential text marking ensures requester confidentiality when uploading to CAIR.
- Electronic case history.
- Search options on applicant, full text, OPI, actions, etc.
- Standard reports include: active requests, status, and workload reports including the last action, progress report, on-time trends, BF by officer, annual statistical report and more.
- Allows extensive trend analysis.
- Captures annual report statistics automatically as the request is processed.

- ❖ Paper processes should be automated as much as possible.
- ❖ Departmental policies and procedures are outdated and need to be updated.

The Information and Privacy Commissioners share premises and corporate services while operating independently under their separate statutory authorities. These shared services—finance, personnel, information technology and general administration—are centralized in Corporate Management Branch to avoid duplication of effort and to save money for both government and the programs. The branch is a frugal operation with a staff of 14 (who perform multi-functional tasks) and a budget representing 19 per cent of total program expenditures.

Resource Information

Although management continually pursues innovative approaches to delivery of their programs, without adversely affecting business line objectives, the offices can barely manage their programs in an efficient and effective way because of its reduced resource base from year to year. Operating budget reductions to date have hampered business line ability to provide a quality level of service.

Mindful of the offices' resource and workload crisis, the Treasury Board Ministers, at their April 1998 meeting, noted the commissioners' inability to

operate efficiently and provide quality service with their current resources. They and the commissioners agreed to a full review, within the 1998-99 fiscal period, of the offices' resource base (an A-base review). The resulting report analysis and recommendations are currently being assessed by Treasury Board Secretariat officials with a view to implementation during 1999-2000. It is the commissioners' hope that the review, based on a careful assessment of the offices' resource base, standards of service and program delivery, will resolve the financial crisis and IT infrastructure needs.

The offices' combined budget for the 1998-99 fiscal year was \$8,128,000. Actual expenditures for 1998-99 were \$8,084,150 of which, personnel costs of \$6,201,525 and professional and special services expenditures of \$1,010,179 accounted for more than 89 per cent of all expenditures. The remaining \$872,446 covered all other expenditures including postage, telephone, office equipment and supplies.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (resources by organization/activity) and Figure 2, (details by object of expenditure).

Figure 1:
1998-99 Resources by Organization/Activity
Human Resources

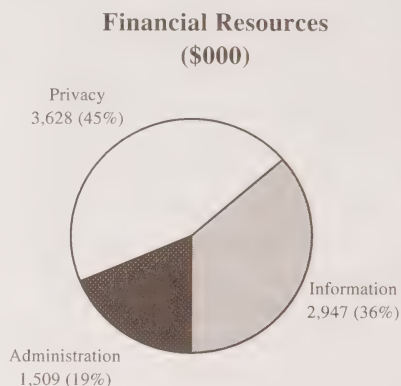
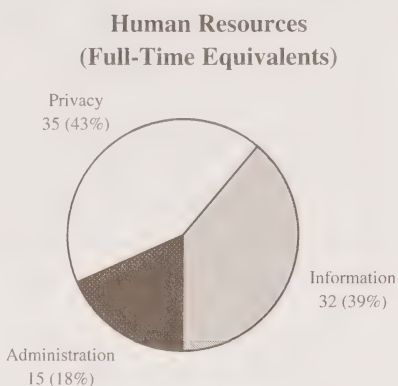


Figure 2:
Details by Object of Expenditure

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	2,204,412	2,238,122	705,991	5,148,525
Employee Benefit Plan Contributions	421,000	491,500	140,500	1,053,000
Transportation and Communication	37,351	73,844	105,408	216,603
Information	19,330	43,567	3,907	66,804
Professional and Special Services	207,104	696,583	115,492	1,019,179
Rentals	4,593	5,415	19,402	29,410
Purchased Repair and Maintenance	738	1,995	27,989	30,722
Utilities, Materials And Supplies	24,521	18,428	39,693	82,642
Acquisition of Machinery and Equipment	27,758	58,847	350,287	436,892
Other Payments	224	106	43	373
Total	2,947,031	3,628,407	1,508,712	8,084,150

Note: Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments reflected in the offices' 1998-99 Public Accounts.

Appendix 1—Proposed Amendments

Following is a summary of recommendations for legislative changes which are supported by the Office of the Information Commissioner:

General:

Essential principles

1. Three essential principles be enshrined in the access law. They are:

- a) Government information should be generated, preserved and administered as a national resource.
- b) Government should be obliged to help the public gain access to our national resource.
- c) Government information should be readily accessible to all without unreasonable barriers of cost, time, format or rules of secrecy.

Renamed

2. An amended *Access to Information Act* be more appropriately named the *National Information Act*, the *Open Government Act* or the *Freedom of Information Act*.

Duty to create

3. The *Archives Act* be amended to affirm government officials' duty to create such records as are necessary to document, adequately and properly, government's functions, policies,

decisions, procedures and transactions.

Duty to retain

4. The *Archives Act* be amended to include explicit provisions for the retention of computer communications, including e-mail, following their creation.

Public register

5. Government institutions be required to maintain a public register of all records which have been released under the Access Act.

Routine release

6. Government institutions be required to release routinely all information which describes institutional organizations, activities, programs, meetings, and systems of information holdings and information which tells the public how to gain access to these information resources.

Duty to disseminate

7. Government's duty to disseminate should also extend to all information which will assist members of the public in exercising their rights and obligations, as well as understanding those of government.

Public education

8. The Information Commissioner be given a mandate to inform the public about their access rights.

Fees

Fees / Price

9. To eliminate an access barrier of price, subsection 68(a) of the Act be amended to ensure that only information which is reasonably priced and reasonably accessible to the public is excluded from the law.

Frivolous requests

10. Government institutions be given the right to refuse to respond to frivolous or abusive requests.

Binding order

11. A government institution's refusal to respond to a request be subject to an appeal to the Information Commissioner and the commissioner's ruling be binding and final.

Fee eliminated

12. The \$5-application fee be eliminated, charges for reproduction of paper copies, diskettes and audio or video cassettes be adjusted to current market rates and a period of free search time be retained.

Commercial requesters

13. Fees charged commercial requesters reflect the actual cost of producing the information when information is requested for brokerage purposes.

Binding order

14. A government institution's decision to treat a request as a commercial request be subject to review by the Information Commissioner and the

commissioner's decision be binding and final.

Fee waiver policy

15. The criteria for the waiver of fees be included in the Act.

Computer fees

16. There should be no fees for computer processing, when processing is conducted in a PC-based environment. Fees levied for CD-ROMS or other computer formats be limited to the cost of compiling and reproducing the information.

Delays

Lose fee collection

17. Government institutions which fail to meet lawful deadlines in responding to requests lose the right to collect fees.

Lose exemption claim

18. Government institutions which fail to meet lawful deadlines in responding to requests be prohibited from invoking exemptions with the exception of exemptions which protect other governments' information, personal privacy and safety and trade secrets or other confidences entrusted to government by third parties as set out in sections 13, 17, 19 and 20 of the Act.

Definition and format

Definition of information

19. The right of access to any government "record" be amended to offer a right of access to any "recorded information" in section 4 of

the Act and elsewhere. To add clarity, the definition of recorded information be expanded to include e-mail, computer conferencing and other computer-driven communications.

Format most useful

20. Government information be available in the format most useful to the requester whenever the format exists or can be created with a reasonable amount of effort and at reasonable cost.

Review by commissioner

21. A government institution's refusal to provide information in the format requested be subject to review by the Information Commissioner.

Exemptions

Discretionary and injury

22. Exemptions be discretionary in nature and contain an injury test with the exception of section 19 (the test personal privacy exemption) and, possibly, section 13 (the exemption to protect confidences of other governments).

State governments

23. The section 13 exemption be extended to information from such governments subdivisions of nations as U.S. state governments and perhaps to self-governing native bands.

International organizations and foreign states

24. The implications of applying a discretionary, injury-based exemption

to information given in confidence from international organizations and foreign states be examined.

Other governments in Canada

25. A discretionary, injury-based exemption apply to information from provincial and municipal governments and self-governing native bands.

Public interest override

26. Government institutions be required to disclose any information, with or without a formal request, whenever the public interest in disclosure clearly outweighs any of the interests protected by the exemptions.

Public opinion polls

27. Public opinion polls be accessible to the public. Polls and survey data not be subject to exemptions under the Act. Government institutions maintain a current list of polls and surveys.

Cabinet ministers' offices

28. The Access Act be amended to make clear that recorded information in offices of Cabinet ministers is government information and subject to the law and its exemptions.

Federal-provincial relations

29. Section 14 (the federal-provincial relations exemption) be more narrowly drawn by substituting "federal-provincial negotiations" for "federal-provincial affairs."

International affairs and national defence

30. Section 15 (an exemption to protect international affairs and

national defence) be amended to clarify that a reasonable expectation of injury be required to invoke the exemption. The nine classes of information listed are merely illustrative of possible injuries.

Housekeeping

31. As a housekeeping measure, coincident with inclusion of an injury test, paragraphs 16(1)(a) and (b) be repealed.

Personal safety

32. Section 17 (the personal safety exemption) be extended to protect against a threat to an individual's mental or physical health.

Economic interests of government

33. Section 18 (an exemption to protect the government's economic interests) be amended to include a health and safety override; to narrow the scope of paragraph (a) by including "monetary" in the phrase "substantial value"; to grant special operating agencies rights similar to their private sector competitors; and to ensure the section cannot be used to exempt data bases which serve as the raw data for information placed in the market.

Third-party information

34. Section 20 (an exemption to protect third-party information) be amended to ensure public access to government contracts and details of bids for contracts; to abolish paragraph 20 (b); to broaden the public interest override contained in subsection 20(6) and to allow government institutions to give third parties their notice of government's

intent to disclose information in indirect ways as newspaper advertisements.

Advice and recommendations

35. Section 21 (an exemption to protect internal deliberations) be amended to include an injury test; to protect only policy advice and minutes at the senior level, not factual information used in routine decision-making; to reduce the current time limitation from 20 to 10 years; to specify types of information not covered by the exemption; to clearly limit the terms "advice" and "recommendations"; to make plans devised but never approved open to the public.

Solicitor-client privilege

36. Section 23 (the solicitor-client privilege exemption) be amended to give access to Justice Department legal opinions unless an injury to government operations could reasonably result from their disclosure; and to make clear that severance of some portions of a record does not result in loss of privilege on other portions of the record.

Statutory prohibition

37. The practice of skirting the law by placing more and more statutes and the information they generate under the section 24 statutory prohibition from disclosure be brought to an end by the abolition of section 24.

Information for publication

38. The grace period in which a government institution is permitted to refuse access on the grounds that the

information is slated to be published, be reduced from 90 days to 60 days; institutions be discouraged from using the right as a delay tactic with the additional requirement that if publication does not take place, the record must be released forthwith and without exemption of any portion.

Exclusions

Published material

39. Section 68 (exclusion of published material) be amended to exclude only material which is reasonably prices and available in reasonable formats.

Cabinet confidences

40. Section 69 (the exclusion of Cabinet confidences) be amended to transform it to an exemption; to reduce the period of secrecy from 20 to 15 years; to make available analysis portions of memoranda to Cabinet if a decision has been made public, has been implemented or five years have passed since the decision was made or considered; to have appeals of decisions under this section heard by the Associate Chief Justice of the Federal Court after review by the Information Commissioner. (See also separate study on Cabinet

Confidences published by the Office of the Information Commissioner in 1996, entitled: *The Access to Information Act and Cabinet Confidences: A Discussion of New Approaches.*)

Complaints

One-year limit

41. Discretion be given to the Information Commissioner to waive the one-year limit within which complaints must be made.

Penalties

42. Acts or omissions intended to thwart the right of access should be subject to penalty in the same manner as is any other breach of trust.

Extension of Act

43. The Access Act be extended to all federal government institutions including Special Operating Agencies, Crown corporations and wholly-owned subsidiaries; any institution to which the federal government appoints a majority of governing body members; the Senate, House of Commons, Library of Parliament and all officers of Parliament.

discretionnaire de lever le délai d'un an à l'intérieur duquel les plaintes

doivent être déposées.

Sanctions

42. Que des sanctions soient imposées comme pour tout autre abus de confiance, dans les cas où des actions ou des omissions sont commises dans le but de miner le droit d'accès.

Élargissement du champ d'application de la loi

43. Faire en sorte que la loi sur l'accès s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les organismes de service spécial, les sociétés d'État et les filiales en propriété exclusive; les institutions dont le gouvernement fédéral nomme la majorité des membres du corps administratif; le Sénat, la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et tous les hauts fonctionnaires du Parlement.

Documents confidentiels du

Cabinet

40. Qu'on modifie l'article 69

(exclusion des documents

confidentiels du Cabinet) de manière à

en faire une exception; qu'on fasse

passer la période de confidentialité de

20 à 15 ans; qu'on autorise l'accès à la

section « analyse » des mémoires au

Cabinet si la décision s'y rapportant a

été rendue publique, mise en œuvre,

ou étudiée il y a au moins cinq ans;

que les appels des décisions rendues

en vertu de cet article soient entendus

par le juge en chef adjoint de la Cour

fédérale, après leur révision par le

Commissaire à l'information. (Voir

l'étude publiée en 1996 par le

Commissariat à l'information et

intitulée : *La Loi sur l'accès à*

l'information et les documents

confidentiels du Cabinet.)

Plaintes

Limite d'un an

41. Que le Commissaire à l'information ait le pouvoir

Renseignements de tiers

34. Qu'on modifie l'article 20 (exception visant à protéger les renseignements de tiers) afin de garantir l'accès du public aux marchés publics et aux détails concernant les soumissions; que l'alinéa 20b) soit supprimé; qu'on élargisse les raisons d'intérêt public mentionnées au paragraphe 20(6) et qu'on permette aux institutions fédérales d'aviser les tiers de leur intention de communiquer des renseignements par des moyens indirects comme les annonces dans les journaux.

Avis et recommandations

35. Qu'on modifie l'article 21 (exception visant à protéger les délibérations internes) de manière à inclure un critère subjectif; qu'on protège uniquement les avis stratégiques et les comptes rendus de niveau supérieur, et non les données factuelles utilisées pour la prise des décisions courantes; qu'on diminue la période de grâce actuelle de 20 à 10 ans; qu'on précise les types de renseignements auxquels l'exception ne s'applique pas; qu'on délimate clairement le sens d'« avis » et de « recommandation » afin de rendre publics les projets élaborés mais jamais approuvés.

Secret professionnel des avocats

36. Qu'on modifie l'article 23 (exception visant à protéger le secret professionnel des avocats) afin d'autoriser l'accès aux avis juridiques du ministère de la Justice, à moins que leur divulgation risque vraisemblablement de causer un

Interdictions fondées sur

d'autres lois

préjudice aux activités du gouvernement; et qu'on mentionne clairement que la suppression de certaines parties d'un document ne compromet en rien le caractère confidentiel des autres parties du document.

Renseignements pour

publication

38. Qu'on fasse passer de 90 à 60 jours le délai de grâce durant lequel une institution fédérale a le droit de refuser de donner communication des renseignements demandés sous prétexte qu'ils seront publiés sous peu; qu'on décourage les institutions de se prévaloir de ce droit comme tactique pour retarder la communication et qu'on les oblige, à défaut de publication, à communiquer aussitôt et totalement les renseignements en cause.

Exclusions

Documents publiés

39. Qu'on modifie l'article 68 (sur l'exclusion des documents publiés) de manière à exclure uniquement les documents dont le prix est raisonnable et qui sont présentés sous une forme raisonnable.

Affaires internationales et

défense

30. Que l'on modifie l'article 15

(exception protégeant les affaires internationales et la défense) afin

d'expliciter la condition voulant que le préjudice escompté soit raisonnable pour pouvoir invoquer cette exception (les neuf catégories de renseignements énumérées sont simplement des exemples de préjudices possibles).

Administration

31. Qu'on abroge, à titre de mesure d'ordre administratif et parallèlement à l'inclusion d'un critère subjectif, les alinéas 16(1)a) et b).

Sécurité des individus

32. Qu'on élargisse le champ d'application de l'article 17 (sécurité des individus) aux renseignements dont la divulgation risquerait de nuire à la santé mentale ou physique d'un individu.

Intérêts économiques du

gouvernement

33. Qu'on modifie l'article 18 (exception visant à protéger les intérêts économiques du Canada) de manière à inclure une dérogation pour des motifs de santé et de sécurité; que l'on restreigne la portée de l'alinéa a) en ajoutant l'adjectif « pécuniaire » à l'expression « valeur importante »; qu'on accorde aux organismes de service spécial des droits semblables à leurs concurrents du secteur privé; et qu'on s'assure qu'on n'utilisera pas l'article pour exclure des banques de données brutes relatives aux renseignements accessibles sur le

marché.

Prépondérance de l'intérêt

public

26. Que les institutions fédérales

soient tenues de communiquer, par

suite d'une demande officielle ou non,

tout renseignement pertinent lorsque l'intérêt public l'emporte clairement

sur tout intérêt protégé par les exceptions.

Sondages d'opinion

27. Que les sondages d'opinion

publique soient accessibles au public;

que les sondages et les données ne

puissent faire l'objet d'exceptions;

que les institutions fédérales tiennent à

jour une liste des sondages et

enquêtes.

Bureaux des ministres du

Cabinet

28. Que la loi sur l'accès soit

modifiée de sorte qu'on y mentionne

clairement que les renseignements

consignés qui se trouvent dans les

bureaux des ministres du Cabinet sont

des renseignements administratifs et

sont, par conséquent, assujettis à la

Loi et à ses exceptions.

Relations fédéro-provinciales

29. Que l'on restreigne la portée de l'article 14 (exception applicable aux relations fédérales-provinciales) en remplaçant « affaires fédéro-provinciales » par « négociations fédéro-provinciales ».

provenant d'administrations

provinciales et municipales, et de

bandes autochtones autonomes.

Perte du droit d'invoker

18. Qu'on interdise aux institutions fédérales qui ne respectent pas les délais prescrits par la loi d'invoker des exceptions, sauf celles qui protègent, aux termes des articles 13, 17, 19 et 20 de la Loi, les renseignements obtenus d'autres gouvernements, les renseignements personnels, la sécurité des individus, ainsi que les secrets industriels et d'autres renseignements confidentiels que le gouvernement obtient de tiers.

Définition et forme

Définition de renseignements

19. Que le droit d'accès à tout « document » de l'administration fédérale, défini à l'article 4 de la Loi et aillieurs, soit modifié de manière à offrir le droit d'accès à tout « renseignement consigné » ; et, par souci de clarté, que la définition de « renseignement consigné » soit élargie de sorte qu'elle englobe le courrier électronique, les conférences par ordinateur et d'autres communications assistées par ordinateur.

Forme la plus utile

20. Que les renseignements administratifs soient accessibles dans la forme la plus utile au demandeur, lorsqu'ils existent sous cette forme ou peuvent être produits moyennant un coût et des efforts raisonnables.

Révision du Commissaire

21. Qu'on puisse demander la révision, par le Commissaire à

Exceptions

l'information, de la décision d'une institution fédérale de refuser la communication de renseignements dans la forme demandée.

Discretionnaires et subjectives

22. Que les exceptions soient discretionnaires et fondées sur un critère subjectif, sauf en ce qui concerne l'article 19 (exception protégeant les renseignements personnels) et, selon toute vraisemblance, l'article 13 (exception protégeant les documents confidentiels d'autres gouvernements).

Gouvernements d'Etats

23. Que l'exception prévue à l'article 13 s'applique également aux renseignements obtenus des subdivisions d'un pays comme les gouvernements d'Etats américains et peut-être, des bandes autochtones autonomes.

Organisations internationales et Etats étrangers

24. Qu'on examine les répercussions de l'application d'une exception de l'application, fondée sur un critère subjectif, aux renseignements fournis à titre confidentiel par des organisations internationales et des Etats étrangers.

Autres administrations au

Canada

25. Qu'une exception discretionnaire, fondée sur un critère subjectif, s'applique aux renseignements

Demandeurs commerciaux

13. Que les frais exigés des demandeurs commerciaux reflètent le coût réel de production des renseignements, lorsque ceux-ci sont demandés aux fins de courtage.

Ordonnance exécutoire

14. Qu'on puisse demander la révision, par le Commissaire à l'information, de la décision d'une institution fédérale de traiter une demande comme une demande commerciale et que le jugement rendu par le Commissaire soit final et exécutoire.

Politique sur la dispense du versement des frais

15. Que les critères régissant la dispense du versement des frais soient inclus dans la Loi.

Frais pour documents informatisés

16. Qu'il n'y ait pas de frais pour le traitement informatique lorsque celui-ci est effectué à partir d'un ordinateur personnel; que les frais exigés pour les CD-ROM et d'autres supports informatiques se limitent au coût occasionné pour réunir et reproduire les renseignements.

Délais

Perte des frais

17. Que les institutions fédérales qui ne respectent pas les délais de communication prescrits par la loi perdent le droit de percevoir des frais.

Frais

Frais / Prix

9. Qu'afin d'éliminer un obstacle à l'accès comme le prix, on modifie le paragraphe 68a) de la Loi pour que seule l'information dont le prix et l'accès sont raisonnables soit exclue de la Loi.

Demandes triviales

10. Qu'on confère aux institutions fédérales le droit de refuser de répondre aux demandes triviales ou excessives.

Ordonnance exécutoire

11. Qu'un demandeur puisse porter la décision d'une institution fédérale de refuser la communication en appel devant le Commissaire à l'information et que le jugement rendu par celui-ci soit final et exécutoire.

Élimination frais

12. Qu'on élimine les frais de dossier de cinq dollars, qu'on adapte les frais de reproduction et de production de copies sur disquette et cassette audio ou vidéo en fonction des taux en vigueur sur le marché, et qu'on maintienne la période de recherche gratuite.

Éducation du public

8. Que le Commissaire à l'information ait pour mandat d'informer le public de ses droits d'accès.

obligations, de même qu'à comprendre ceux du gouvernement.

La section qui suit offre un résumé des changements législatifs recommandés auxquels souscrit le Commissariat à l'information. On recommande :

Dispositions générales

Principes de base

1. Que les trois principes de base suivants soient enchâssés dans la loi sur l'accès :

- a) les renseignements administratifs doivent être générés, préservés et administrés comme une ressource nationale;
- b) le gouvernement doit être tenu d'aider le public à accéder à notre ressource nationale;
- c) les renseignements administratifs doivent être facilement accessibles à tous, et tout obstacle déraisonnable (coût, temps, forme, règles ou politique du secret) éliminé.

Loi renommée

2. Que la Loi sur l'accès à l'information modifiée porte le titre, plus juste, de *Loi nationale sur l'information, Loi sur la transparence du gouvernement ou Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

3. Que la *Loi sur les Archives nationales* soit modifiée de manière à affermir le devoir des fonctionnaires d'établir, à mesure que le besoin s'en

Devoir de conserver

Fait sentir, des documents qui serviront à étayer les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les opérations du gouvernement.

4. Que la *Loi sur les Archives nationales* soit modifiée de sorte qu'elle renferme des dispositions explicites sur la conservation, après leur établissement, des communications informatisées, dont les messages électroniques.

Registre public

5. Que les institutions fédérales tiennent un registre public de tous les documents qui ont été communiqués en vertu de la loi sur l'accès.

Communication d'usage

6. Que les institutions fédérales soient tenues de communiquer de façon systématique tous les renseignements qui décrivent les programmes, les activités, les systèmes de gestion des banques d'informations, ainsi que les renseignements qui indiquent au public comment accéder à ces ressources documentaires.

Devoir de diffuser

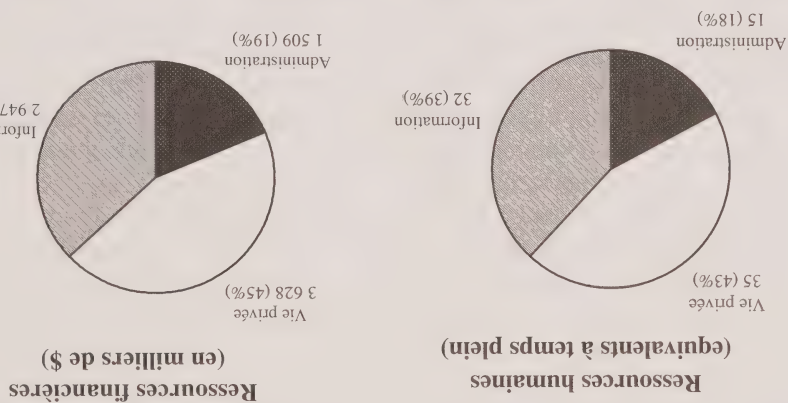
7. Que le devoir du gouvernement de diffuser l'information s'étende aussi à tous les renseignements qui aideront les membres du public à exercer leurs droits et à s'acquitter de leurs

Tableau 2 :
Ventilation par article de dépense

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	2 204 412	2 238 122	705 991	5 148 525
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	421 000	491 500	140 500	1 053 000
Transports et communications	37 351	73 844	105 408	216 603
Information	19 330	43 567	3 907	66 804
Services professionnels et spéciaux	207 104	696 583	115 492	1 019 179
Locations	4 593	5 415	19 402	29 410
Achats de services de réparation et d'entretien	738	1 995	27 989	30 722
Services publics, fournitures et approvisionnement	24 521	18 428	39 693	82 642
Acquisition de machines et d'équipement	27,758	58,847	350,287	436,892
Autres dépenses	224	106	43	373
Total	2 947 031	3 628 407	1 508 712	8 084 150

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés à la rubrique des commissariats dans les Comptes publics 1998-1999.

Tableau 1:
1998-99 Utilisation des ressources par
organisme/activité



Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (Ressources par organisme/activité) et au Tableau 2 (Ventilation par article de dépense).

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des bureaux et des services généraux,

mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services intégrés—les finances, le personnel, la prestation de conseils et de soutien en matière de technologie de l'information et l'administration générale—sont centralisés dans la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes. La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 14 personnes (qui exercent de multiples fonctions) et un budget équivalent à 19 p. 100 des dépenses de programme totales.

Nos ressources

Même si les gestionnaires cherchent

constamment à adopter des façons de faire novatrices, sans nuire à la réalisation des objectifs établis, les commissariats parviennent

difficilement à gérer efficacement leurs programmes en raison de la réduction, année après année, de leurs ressources disponibles. Les

compressions des budgets de fonctionnements effectuées jusqu'à maintenant ne leur permettent pas d'assurer un service de qualité au public.

Conscients du problème du surplus de travail et du manque de ressources, les ministres du Conseil du Trésor ont souligné, lors de leur réunion d'avril

1998, l'incapacité des commissaires de fonctionner efficacement et de fournir des services de qualité compte tenu des ressources actuelles. Les ministres et les commissaires ont donc convenu de procéder à un examen complet des ressources disponibles des commissariats, c'est-à-dire à une révision des services votés, au cours de l'année financière 1998-1999. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor évaluent actuellement le rapport d'analyse et les recommandations en vue de l'application de ces dernières en 1999-2000. Les commissaires espèrent que cet examen attentif des ressources disponibles, des normes de service et de la prestation des programmes permettra de régler les problèmes financiers et de répondre aux besoins en matière d'infrastructure de technologie de l'information.

Le budget des deux commissariats pour l'exercice financier 1998-1999 était de 8 128 000 \$. Les dépenses réelles pour 1998-1999 on été de 8 084 150 \$, dont 6 201 525 \$ pour les dépenses liées au personnel et 1 010 179 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 89 p. 100 de toutes les dépenses. Le reste, soit 872 446 \$, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

uniques, renvoi par l'agent, rapport statistique annuel et autres éléments.

- Analyse exhaustive des tendances.
- Saisie automatique des statistiques pour le rapport annuel à mesure du traitement de la demande.

- ❖ Les procédures administratives devraient être automatisées le plus possible.
- ❖ Les procédures et politiques du Ministère sont périmées et devraient être mises à jour.

de l'AAI en est avisé et peut envoyer l'avis qui convient en temps et lieu.

❖ Comme on ne nous a pas donné les spécifications relatives au nouveau système de repérage informatif qui sera mis en place au Bureau de l'AAI, nous ne pouvons pas en évaluer les possibilités. À titre d'information, nous énumérons ci-dessous les caractéristiques du système *ATIPflow*, mis au point par MPR & Associates. Le nouveau système du BCP devrait comporter ces mêmes avantages :

➤ Conforme aux exigences du défi technologique de l'an 2000.

➤ Calcule le délai à respecter, le nombre de jours accordés et le nombre de jours utilisés.

➤ L'option de la correspondance automatisée extrait et fusionne l'information voulue dans un logiciel de traitement de texte.

➤ Le marquage garde secrète l'identité du demandeur pendant le chargement dans le système de coordination des demandes d'accès à l'information (CDAI).

➤ Historique de la demande.

➤ Options de recherche sur le demandeur, le texte, le BRP, les mesures prises, etc.

➤ Les rapports courants comportent les informations suivantes : demandes actives, état d'avancement et rapports sur la charge de travail, dont la dernière mesure prise.

rapport d'activité, tendances

❖ L'ordonnance de délégation de

pouvoirs est en vigueur (23 octobre 1996), et les procédures qui en découlent sont inutilement complexes et diffusées.

La délégation de pouvoirs devrait concerner un seul fonctionnaire, de préférence le coordonnateur, dont les fonctions à temps plein devraient être d'appliquer intégralement la *Loi sur l'accès à l'information*, d'invoquer toutes les exceptions utiles et de répondre à toutes les demandes.

De plus, le fonctionnaire investi de pouvoirs délégués devrait être invité par écrit par le premier ministre à répondre aux demandes dans les délais prévus par la *Loi*, que le processus d'approbation supérieure soit achevé ou non.

❖ Comme il devrait être nanti de plus de pouvoirs délégués, le coordonnateur devrait être classifié à un échelon plus élevé et être placé plus près du greffier dans la hiérarchie du BCP.

❖ Les BRP devraient procéder aux premiers examens des documents demandés et fournir ces documents au Bureau de l'AAIPRP avec les prélèvements suggérés.

❖ Les notes de service adressées aux BRP devraient exiger un contact immédiat avec le Bureau de l'AAI si la demande concerne un grand nombre de documents ou exige des recherches dans un grand nombre de documents. Le BRP ne sait peut-être pas, en effet, que cela justifie une prorogation de délai, mais seulement si le Bureau

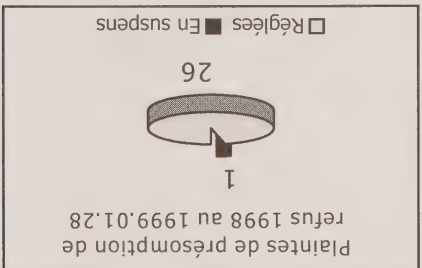
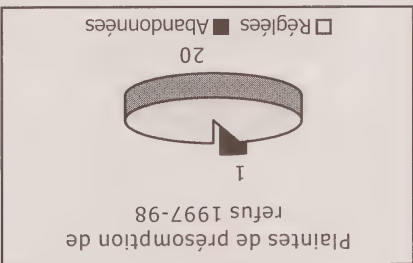
En 1997-1998, Le Commissariat à l'information a reçu 21 plaintes concernant des présomptions de refus contre le BCP — la plupart (20 — 95,2 %) ont été accueillies (régles). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient porté plainte, le commissariat aurait pu recevoir 233 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 29 plaintes concernant des présomptions de refus. La encore, sur les 21 plaintes terminées, la plupart (20 — 95,2 %) ont été accueillies (régles). Ce nombre (selon les statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 120 plaintes. On prévoit que, à la fin de l'exercice, le nombre total de plaintes reçues sera supérieur à l'an dernier.

3. Recommandations (BCP)

Depuis 1996-1997, où près de 96 p. 100 des demandes d'accès adressées au BCP n'ont pas été traitées dans les délais requis, le rendement du Bureau s'est amélioré. En 1997-1998, 53,9 p. 100 des demandes étaient en retard, et en 1998-1999, 45,1 p. 100 sont en retard. Rappelons que la durée des retards a

2. Plaintes—Présomptions de refus (BCP)



considérablement diminué. On est sur la bonne voie, mais l'éventualité d'un respect intégral, ou même substantiel, des délais semble encore éloignée.

Nous pensons que le BCP doit surmonter un obstacle psychologique pour achever la tâche : nous voulons parler de sa réticence à accorder au coordonnateur le pouvoir de décider, comme le font tous les ministères qui ont un bon rendement.

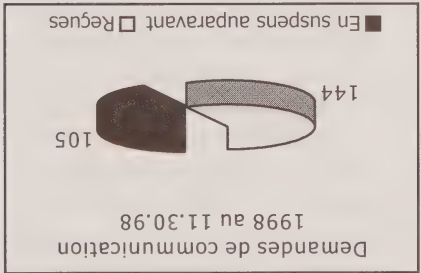
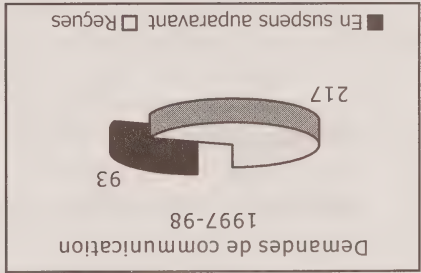
Le BCP préfère investir ses cadres supérieurs chargés des opérations du pouvoir de décider en matière d'accès à l'information : cette attitude traduit, selon nous, une crainte institutionnelle de perdre le contrôle de la divulgation de l'information. Si le BCP veut pouvoir respecter les délais prévus par la Loi, il va falloir qu'il délègue au coordonnateur les pleins pouvoirs décisionnels en matière d'accès et qu'il permette à un spécialiste à temps plein de s'occuper intégralement de l'application de la Loi dans ses services.

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour BCP :

- 7 (10,8 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 5 (7,7 %) ont nécessité de 31 à 90 jours de plus;
 - 37 (56,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- Au 30 novembre 1998, le temps de traitement supplémentaire des 24 nouvelles demandes non protégées s'établissait comme suit :
- 14 (58,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 5 (20,8 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 2 (8,4 %) ont nécessité de 31 à 90 jours de plus;
 - 3 (12,5 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- (Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas au Bureau du Conseil privé de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arrière de demandes considérées comme des présomptions de refus.)
- Pour ce qui est des prorogations demandées et dépassées, les ventilations sont les mêmes. En 1997-1998, sur les 60 demandes de prorogation, 52 (86,7 %) ont dépassé le délai supplémentaire accordé :

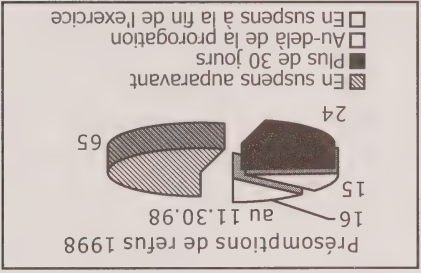
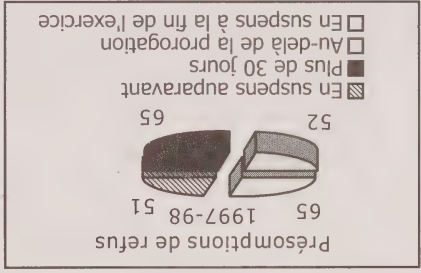
- 5 (9,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 1 (1,9 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 6 (11,6 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
 - 40 (76,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- Au 30 novembre de l'exercice actuel, on dénombrait 49 demandes de prorogation, dont 28 (57,1 %) étaient toujours en suspens lorsque les statistiques ont été fournies et 15 (30,6 %) avaient dépassé le délai supplémentaire accordé :
- 7 (46,7 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 3 (20 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 3 (20 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
 - 2 (13,3 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- Au 30 novembre 1998, 16 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé (11 %) étaient considérées comme une présomption de refus, et sept d'entre elles étaient des demandes en suspens reportées de l'exercice 1997-1998. On ne connaît pas le nombre de jours qui se sont écoulés pour ces demandes en suspens.

1. Demandes (BCP)



Les diagrammes ci-dessus illustrent

l'importance de l'arriéré du BCP.



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau de l'accès à l'information du BCP 93 demandes dont le traitement n'était pas terminé et 51 (54,8 %) d'entre elles étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 105 demandes en suspens, dont 65 (61,9 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 217 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998, dont 144 au 30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme une

présomption de refus représentent environ un tiers du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'accès à l'information et doit être éliminé. Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

- En 1997-1998, le temps de traitement des 65 demandes terminées au-delà du délai de 30 jours, sans prolongation du délai, s'établissait ainsi :
 - 16 (24,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;

- ❖ Les avis de prorogation dans les délais fixés. Des copies de ces avis doivent être envoyées au Commissariat à l'information.
- ❖ Les avis à des tiers devraient être envoyés dès qu'on se rend compte de leur nécessité. Actuellement, l'échéancier relatif à la consultation des tiers prévu à l'article 28 n'est pas respecté dans 10 à 30 p. 100 des cas. Il faudrait remédier à cette situation. Des lignes directrices strictes devraient être rédigées et suivies.
- ❖ Il est recommandé de retirer les Affaires publiques, l'agent de
- ❖ Il est recommandé d'éliminer toutes les étapes de la chaîne d'approbation qui n'ajoutent pas de valeur aux réponses.
- ❖ La pratique consistant à retenir les réponses jusqu'à ce que les besoins du ministre en matière de communications aient été satisfaits devrait cesser.
- ❖ Liaison du SMA, le cabinet du sous-ministre et le cabinet du ministre de la chaîne d'approbation et de traiter avec eux dans le cadre d'une démarche parallèle.
- ❖ Il est recommandé d'éliminer toutes les étapes de la chaîne d'approbation qui n'ajoutent pas de valeur aux réponses.
- ❖ La pratique consistant à retenir les réponses jusqu'à ce que les besoins du ministre en matière de communications aient été satisfaits devrait cesser.

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour DN :

- ❖ Il incombe directement au coordonnateur d'assurer le respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture de respect de la *Loi* dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indélébiles du ministre et du sous-ministre.

❖ L'ordonnance de délégation des

pouvoirs en vigueur (5 avril 1995) habilite la coordonnatrice de l'accès à l'information ou, en son absence, le titulaire du poste d'officier d'état-major, DAIRP 3-6, et le Sous-ministre adjoint (Finances et Services du

Ministère) à exercer tous les pouvoirs et à remplir toutes les fonctions du ministre en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la *Loi*. Dans la pratique, dans tous les cas sauf les plus simples, cette responsabilité semble collective. Il faudrait indiquer clairement à qui incombe la responsabilité de la prise de décisions en vertu de la *Loi*. De plus, il faut ordonner au

délégué d'exercer ses pouvoirs délégués conformément à la *Loi*.

❖ Une fois le nouveau système de

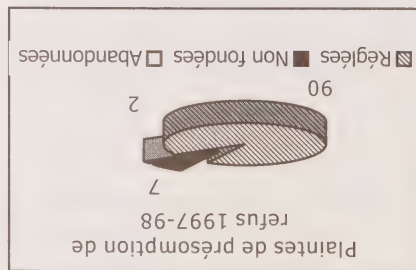
suiti en place, la coordonnatrice devrait en utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent un problème.

- ❖ Lorsqu'une question concernant le Ministère fait la manchette, chose qui se produit périodiquement, il peut alors y avoir un accroissement considérable de la quantité et de la complexité des demandes reçues par le Bureau de l'AAI de la DN. Naturellement, durant des opérations militaires, les priorités de la DN sont la sécurité du personnel des Forces canadiennes et l'intégrité de ces opérations. Cependant, les exigences en matière d'accès à l'information ne peuvent être ignorées. Il faudrait donc envisager de créer une équipe

additionnelle, qui serait formée pour faire face à des hausses de demandes importantes. Il est peu réaliste de songer à embaucher des consultants à cette fin, parce qu'il ne possèdent pas le savoir-faire nécessaire. Durant les périodes normales de travail, cette équipe pourrait s'occuper des demandes de vaste portée et/ou aider à dispenser de la formation.

- ❖ Dans les cas où des prorogations sont nécessaires, de 10 à 20 p. 100 des avis ne sont pas envoyés dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande. Le Bureau de l'accès à l'information devrait s'efforcer d'envoyer tous

2. Plaintes—Présomptions de refus (DN)



En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 99 plaintes concernant des présomptions de refus contre la DN—la plupart (90—90,9 %) ont été accueillies (régliées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient exercé leur droit de porter plainte, le commissariat aurait reçu 1 027 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 146 plaintes—sur les 100 plaintes terminées, 94 (94 %), c'est-à-dire la plupart, ont été accueillies (régliées). Le nombre de plaintes (selon les statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 718.

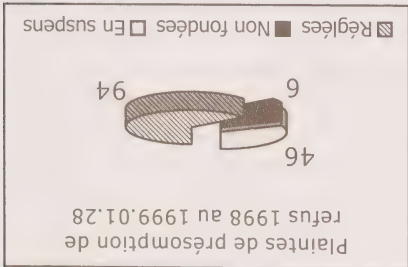
3. Recommandations (DN)

Malgré tous les efforts qu'elle a faits pour régler son problème de retard, la DN semble s'être enlisée près du portillon de départ. S'il en est ainsi, à notre avis, c'est parce qu'elle refuse d'adopter pleinement le modèle du coordonnateur décideur pour répondre aux demandes de communication. Elle tient à conserver un processus d'approbation par la haute direction conçu pour garantir la « gestion » des

communications à tous les niveaux, notamment le cabinet du ministre. Elle accorde à ce besoin institutionnel la priorité sur les droits légaux des demandeurs.

Il faut que la DN passe à un processus beaucoup plus structuré, selon lequel les BRP procéderont rapidement à la collecte de documents, à leur examen et à la formulation de

recommandations quant aux passages à prélever, le groupe de l'AAI tiendra des consultations et appliquera des exceptions, et tous les besoins en matière de communications et les examens feront l'objet d'un traitement parallèle et ne retarderont pas la communication des réponses. Tant que les cadres de la DN continueront de s'occuper du traitement des demandes de communication, la DN ne respectera pas les prescriptions de la Loi.



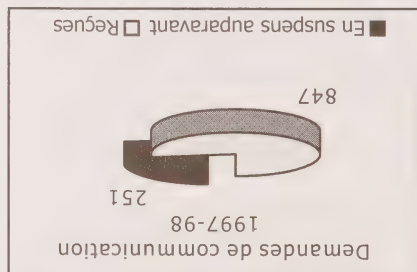
Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude :

- En 1997-1998, temps de traitement pris pour 372 demandes terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi—sans prorogation du délai :
 - 136 (36,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 76 (20,4 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 160 (43,0 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels.
- En 1998, jusqu'au 30 novembre, temps de traitement additionnel pris pour 303 demandes dont le délai n'a pas été prorogé :
 - 95 (31,4 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 55 (18,2 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 153 (50,5 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels.
- (Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à la Défense nationale de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arrière de demandes considérées comme des présomptions de refus.)
- En 1997-1998, 206 prorogations de délai en vertu de l'article 9 ont été appliquées—sur 847

- demandes reçues—146 (70,9 %) ont dépassé le délai
- 42 (28,8 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 27 (18,5 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 11 (7,5 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 64 (43,8 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels.
- En 1998, jusqu'au 30 novembre, 95 prorogations ont été appliquées en vertu de l'article 9—sur les 629 demandes reçues—60 (63,2 %) ont dépassé le délai prorogé :
 - 5 (8,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 3 (5 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 1 (1,6 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
 - 4 (6,7 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels;
 - 47 (78,3 %) étaient encore en suspens au moment de la collecte des données statistiques; le temps de traitement n'est pas connu.
- Au 30 novembre 1998, 75 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme des présomptions de refus. Le temps de traitement de ces demandes en suspens n'est pas connu.

F. Défense nationale—Données statistiques

1. Demandes (DN)

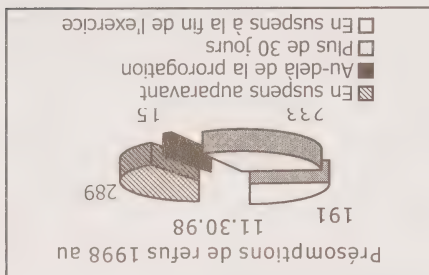


Les diagrammes ci-dessus illustrent l'importance de l'arrêté de la DN.

À noter que la DN figurait en quatrième place dans la liste des dix institutions recevant le plus de

Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information de la DN 251 demandes dont le traitement n'était pas terminé—220 (87,6 %) d'entre elles étaient déjà considérées comme des présomptions de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 354 demandes en suspens—dont 289 (81,6 %) considérées comme des présomptions de refus. Compte tenu du fait que 847 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-

demandes, publiée dans l'édition 1997-1998 du Bulletin Info Source. En 1997-1998, la DN a reçu 7,1 % de toutes les demandes de communication présentées au gouvernement durant cet exercice.



1998—dont 629 au 30 novembre du présent exercice—ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme des présomptions de refus représentent environ le quart du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'accès à l'information et doit être éliminé.

- ❖ de suivre des méthodes détaillées relativement aux tiers.
- ❖ Il est recommandé de veiller à ce que ces méthodes ne donnent pas priorité aux demandes courantes ou « faciles », au détriment de celles qui sont plus complexes ou difficiles.
- ❖ Le coordonnateur devrait utiliser les fonctions de production de rapports du système *ATIPFlow* pour surveiller les temps de traitement des BRP. Les problèmes devraient être signalés aux cadres supérieurs.
- ❖ Il est recommandé de retirer le Service des relations avec les médias de la chaîne d'approbation et de traiter avec celui-ci en vertu d'une démarche parallèle.
- ❖ Il est recommandé de donner au coordonnateur de l'AIPRP un budget particulier, dont il serait responsable.

paragraphe 20(6)). Il est cependant difficile de voir qui est responsable de la prise de décisions en application de la *Loi*. En pratique, sauf dans les cas les plus explicites, la responsabilité paraît être collective. Il faudrait donc préciser explicitement qui a cette responsabilité.

- ❖ Les nouvelles procédures et lignes directrices du PPT devraient être fournies au Bureau de l'AAL. Elles pourraient en effet être revues et servir de base à l'élaboration des méthodes de traitement relatives à tous les secteurs intéressés par l'accès à l'information. Les instructions claires--devraient préciser la façon correcte d'appliquer le paragraphe 9(1). Tout le personnel responsable de l'AAL devrait bien connaître la façon de traiter les demandes, surtout celles qui concernent un grand nombre de documents. Il y a lieu d'établir et

recommandation 28 du rapport (Probus).

➤ Le coordonnateur devrait veiller à ce que le nouveau système de suivi informatique produise dans un format approprié les statistiques sur le travail demandées par le Bureau de l'AAI du PPT, afin d'éliminer la production manuelle de ces statistiques (d'après la recommandation 29 du rapport (Probus).

Voici des recommandations supplémentaires, qui ne sont pas tirées du rapport Probus, et en plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour SC :

❖ Santé Canada devrait prendre immédiatement des mesures pour respecter l'échéancier de consultation avec les tiers établi dans les articles 27 et 28 de la Loi sur l'accès à l'information.

❖ L'arrêté concernant la délégation de pouvoirs actuellement en vigueur (depuis le 5 avril 1995) confère des responsabilités administratives courantes au poste de coordonnateur adjoint de l'accès à l'information; au poste de coordonnateur est délégué le pouvoir de consentir la plupart des exceptions, et au poste de directeur général de l'information et de la politique de la santé sont délégués les pouvoirs relatifs à certaines autres exceptions (articles 14, 15 et 21). Le sous-ministre a peu de responsabilités particulières (par exemple,

institutions; il y aurait donc lieu d'évaluer soigneusement la situation (d'après la recommandation 24 du rapport (Probus).

➤ Les responsables du PPT devraient exiger de chaque bureau la nomination d'un cadre supérieur, relevant de préférence du directeur, chargé de superviser le repérage et la remise de tous les dossiers du Bureau en réponse aux demandes présentées au Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 25 du rapport (Probus).

➤ De concert avec le Bureau de l'AAI du PPT, le coordonnateur devrait préparer une brève description des responsabilités des personnes-ressources du Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 26 du rapport (Probus).

➤ Le DG du PPT devrait communiquer avec tout le personnel du Programme pour lui rappeler la nécessité de fournir en temps opportun toute l'information pertinente au Bureau de l'AAI du PPT en réponse aux demandes de communication (d'après la recommandation 27 du rapport (Probus).

➤ Les responsables du PPT devraient continuer d'accroître le volume d'information rendu accessible autrement que par le traitement des demandes de communication (d'après la

- Le coordonnateur devrait constituer une base de données à l'intérieur du Bureau de l'AAI du PPT. Ce système, pour usage interne, regrouperait la jurisprudence et les avis juridiques sur l'accès à l'information et pourrait servir à accélérer les communications avec les tiers de même qu'à justifier les positions. Il serait préférable que la base soit constituée à l'aide du nouveau système informatique (d'après la recommandation 17 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait employer davantage les bases de données électroniques et les bases sur CD pour repérer plus rapidement l'information qui est du domaine public (d'après la recommandation 18 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait conserver son accès à Internet et continuer d'utiliser le langage d'interrogation General Query Language pour les bases de données du PPT (d'après la recommandation 19 du rapport Probus).
- Des membres choisis du personnel du Bureau de l'AAI du PPT devraient suivre des cours de recherche sur Internet pour accélérer la recherche d'information (d'après la recommandation 20 du rapport Probus).

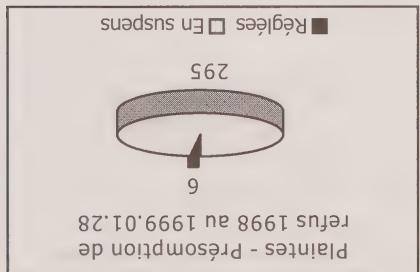
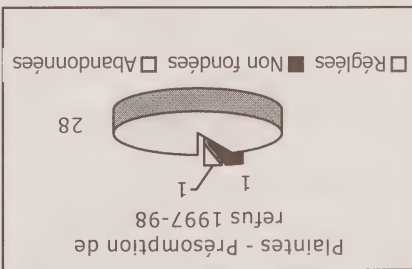
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait adopter une méthode de traitement par équipe des demandes de communication. Toutefois, le travail d'équipe ne convient pas bien à certaines
- Les responsables du PPT devraient nommer une personne à la tête du Bureau de l'AAI du PPT ou affecter à ce poste deux des coordonnateurs adjoints du bureau ministériel de l'AAI. Cette mesure créerait un lien entre le coordonnateur de l'AAI et le PPT et permettrait au Bureau de communiquer sans délai avec les personnes titulaires des pouvoirs délégués et, partant, d'accélérer certaines étapes administratives. Ces coordonnateurs adjoints relèveraient toujours directement du coordonnateur de l'AAI tout comme le chef du Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 22 du rapport Probus).
- Le coordonnateur devrait superviser l'élaboration des documents et des méthodes de formation du personnel entrant au Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 23 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait adopter une méthode de traitement par équipe des demandes de communication. Toutefois, le travail d'équipe ne convient pas bien à certaines

- La haute direction de SC devrait s'attacher les services d'un spécialiste des conflits d'intérêt, qui travaillerait avec le coordonnateur de l'AAI et un représentant du Programme des produits thérapeutiques (PPT) — SC — à résoudre les différends et à définir ainsi qu'à préciser le rôle et les interrelations de son Bureau de l'AAI et du Bureau de l'AAI du PPT (d'après les recommandations 3, 4 et 5 du rapport Probus).
- Le coordonnateur de l'AAI, tout en demandant l'avis des responsables du PPT, devrait assumer le rôle principal dans la détermination et la documentation des demandes d'AAI et définir clairement le rôle de chaque bureau à chaque étape (d'après la recommandation 1 du rapport Probus).
- Le coordonnateur de l'AAI devrait, en consultation avec les responsables du PPT, élaborer un ensemble de politiques et de procédures normalisées de fonctionnement sur le traitement des demandes d'accès à l'information à SC (d'après la recommandation 2 du rapport Probus).
- SC devrait adopter une politique de transparence pour justifier sa position dans les négociations de prélèvements avec des tiers (d'après la recommandation 10 du rapport Probus).
- Se fonder sur le guide des relations avec des tiers du Bureau de l'AAI, le coordonnateur de l'AAI devrait produire un guide qui pourrait être diffusé aux tiers. Ce guide devrait en outre avoir l'aval des Services juridiques (d'après la recommandation 11 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait ériger en norme la clarification de toutes les demandes avec leurs auteurs quand cette clarification peut permettre d'accélérer le traitement (d'après la recommandation 12 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait facturer des droits en application de la Loi, sous la conduite du coordonnateur (d'après la recommandation 13 du rapport Probus).
- Sous la direction et la supervision du coordonnateur, le Bureau de l'AAI du PPT devrait, une fois l'arrêté de travail réduit, obtenir les prorogations appropriées (d'après la recommandation 14 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait éliminer l'examen par l'évaluateur principal (PPT, Bureau de l'AAI) de l'information marquée par le premier évaluateur comme exigeant la signification à un tiers (d'après la recommandation 16 du rapport Probus).

3. Recommandations (SC)
En août 1998, Probus Consulting and Audit Services a présenté à SC un rapport intitulé *Review of the Access to Information Process — Therapeutics Products Programme, Health Canada*. Ce rapport contient beaucoup de recommandations opportunes pour résoudre les problèmes du Ministère en matière

En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 30 plaintes concernant des présomptions de refus (régées), la plupart (28, soit 93,3 %) ont été accueillies (régées). Si tous les demandeurs qui ont obtenu une réponse en retard avaient déposé une plainte, le commissariat aurait reçu 1 029 plaintes.
Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 32 plaintes concernant des présomptions de refus et il en avait déposé lui-même 269 : les 6 plaintes complètes ont été accueillies (régées). Selon les données statistiques obtenues au 30 novembre 1998, ce nombre aurait pu s'élever à 720.

2. Plaintes—Présomptions de refus (SC)



d'accès à l'information. Le Commissariat à l'information endosse (à quelques modifications près) les recommandations 1 à 5, 10 à 14 et 16 à 19 de ce rapport.

Toutefois, l'expérience d'autres institutions montre qu'il est inhabituel qu'un groupe chargé de traiter les

demandes d'accès à l'information et doté de pouvoirs décisionnels travaille au sein même du secteur opérationnel où est adressé le gros des demandes. Or, malgré le besoin indéniable d'une expertise scientifique à SC, il ne faut pas négliger un besoin qu'on pourrait dire plus grand encore d'un examen objectif des documents en vue d'exceptions possibles. Les critères d'exception sont objectifs et les arguments en faveur de la confidentialité devraient être manifestes même aux yeux de personnes qui ne sont pas des experts. Sinon, le risque est grand de voir les exceptions accordées avec une

largesse inacceptable. SC doit éviter d'ériger en système ses tendances passées à administrer la Loi sur l'accès à l'information d'une façon plus que favorable à des tiers.

➤ En 1997-1998, on n'a demandé que

44 prorogations sur les 1 114

nouvelles demandes reçues. On a

dépassé ce délai supplémentaire

dans 38 cas :

• 10 (26,3 %) ont nécessité de 1 à 30

jours de plus ;

• 6 (15,8 %, de 31 à 60 jours de

plus ;

• 4 (10,5 %, de 61 à 90 jours de

plus et

• 18 (47,4 %, plus de 90 jours

supplémentaires.

➤ Au 30 novembre 1998, on avait

demandé 18 prorogations sur les

645 nouvelles demandes reçues.

On a dépassé ce délai

supplémentaire dans 17 cas :

• 5 (29,4 %) ont nécessité de 1 à 30

jours de plus ;

• 4 (23,5 %, de 31 à 60 jours de

plus ;

• 5 (29,4 %, de 61 à 90 jours de

plus et

• 3 (17,7 %, plus de 90 jours

supplémentaires.

En juin 1998, les demandes en

souffrance ont atteint le chiffre record

de 390. Depuis, comme l'a fait

remarquer le coordonnateur, il s'est

produit une baisse régulière. C'est ce

qu'il appelle une « tendance

prometteuse », dont il s'attend à ce

qu'elle se maintienne.

Au 30 novembre 1998, 140 nouvelles

demandes dont le traitement n'était

pas terminé étaient présumentes

refusées. On ne sait pas depuis

combien de temps elles avaient

dépassé le délai de réponse.

Le temps qu'il faut pour traiter les

demandes est également source

d'inquiétude.

➤ En 1997-1998, le temps de

traitement des demandes

terminées au-delà du délai de

30 jours — sans prolongation du

délai — s'établissait ainsi : sur

367 demandes

• 178 (48,6 %) ont nécessité de 1 à

30 jours de plus ;

• 82 (22,3 %) de 31 à 60 jours de

plus ;

• 35 (9,5 %) de 61 à 90 jours de

plus et

• 72 (19,6 %) plus de 90 jours

supplémentaires.

➤ En 1998 jusqu'au 30 novembre,

les chiffres relatifs au temps de

traitement des demandes dont le

délai n'a pas été prorogé étaient

les suivants : sur 173 demandes

• 117 (67,6 %) ont nécessité de 1 à

30 jours de plus ;

• 30 (17,4 %) de 31 à 60 jours de

plus ;

• 14 (8,1 %) de 61 à 90 jours de

plus et

• 12 (6,9 %) plus de 90 jours

supplémentaires.

(Le questionnaire d'auto-vérification

ne demandait pas à Santé Canada de

fournir les chiffres sur l'état

d'achèvement pour l'arrière de

demandes considérées comme des

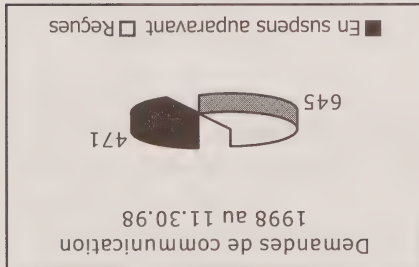
présomptions de refus.)

Peu de prorogations en vertu de

l'article 9 ont été appliquées au cours

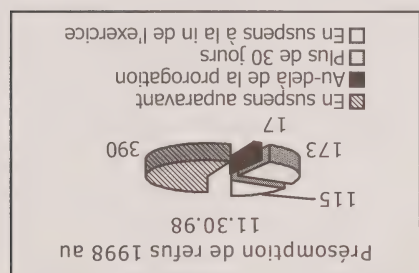
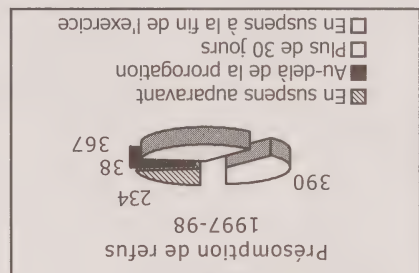
de deux périodes visées.

1. Demandes (SC)



Les diagrammes ci-dessus témoignent de l'important arriéré de demandes à SC.

Rappelons que, d'après le bulletin *Infosource*, Santé Canada était, en



1997-1998, le troisième des dix ministères qui reçoivent le plus de demandes. En 1997-1998, SC a reçu 9,1 % de l'ensemble des demandes adressées au cours de cette période, pour un total de 1 114 demandes.

Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information de SC 311 demandes dont le traitement n'était pas terminé, dont 234 (75,2 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 471 demandes en suspens, dont 390 (82,8 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 1 114 nouvelles

demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998, dont 645 au 30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme présomption de refus représentaient le quart environ du volume annuel. Nonostante les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau d'accès à l'information et doit être éliminé.

- ❖ Les notes d'accompagnement destinées aux BRP devraient exiger que l'on communique avec le Bureau de l'AAI le plus tôt possible durant l'examen si les conditions (comme un volume important de documents ou le besoin d'entamer des consultations) permettent au coordonnateur de demander une prorogation.
- ❖ Le coordonnateur devrait utiliser les capacités d'établissement de rapports du système « ATIPflow » pour suivre les échéanciers des BRP. Les secteurs faisant problème devraient être signalés aux cadres supérieurs.
- ❖ Il conviendrait de revoir la marche à suivre pour l'obtention

- ❖ d'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, les employés des régions qui reçoivent un nombre élevé de demandes de communication devraient suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation de délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique.
- ❖ Il est recommandé de retirer le Service des relations avec les médias de la chaîne d'approbation et de traiter avec celui-ci dans le cadre d'une démarche parallèle.

En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 23 plaintes concernant des présomptions de refus contre le MAECI—la plupart (20—86,9 %) ont été accueillies (régées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient porté plainte, le commissariat aurait pu recevoir 365 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 20 plaintes—encore une fois, la plupart (18—90 %) ont été accueillies (régées). Ce chiffre (qui repose sur des statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 184. D'ici la fin de l'exercice, la situation pourrait bien être pire que l'an dernier.

Le coordonnateur de l'AAI du MAECI a aussi souligné le fait que les nouvelles demandes déposées auprès du MAECI sont en hausse de 25 % par rapport à l'an dernier et qu'un bon nombre ont pu être traitées plus rapidement. Cependant, il est encore trop tôt pour dire si le rendement du MAECI s'est amélioré de façon générale.

3. Recommandations (MAECI)

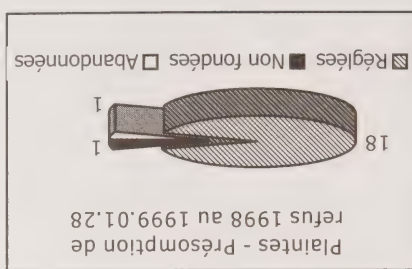
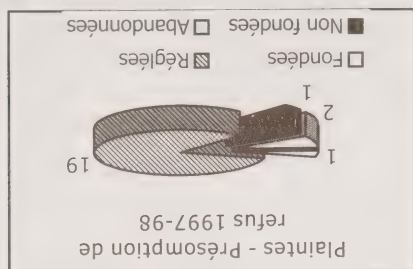
Avant de faire des recommandations visant à aider le MAECI à améliorer son rendement, il convient de féliciter la direction du Ministère pour avoir reconnu ses lacunes en matière d'accès à l'information et pris des mesures à cet égard. Les correctifs apportés jusqu'ici ont été prudents, et des initiatives beaucoup plus draconiennes s'imposent—mais la bonne foi est manifeste et justifie l'optimisme. La récente décision du sous-ministre

voulant que la haute direction du MAECI prenne en charge la résolution du problème des délais et fasse respecter la *Loi sur l'accès à l'information* au sein du Ministère constitue un pas en avant.

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour MAECI :

- ❖ L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (11 mars 1998) habilite le sous-ministre des Affaires étrangères, le sous-ministre du Commerce international, le directeur général du Bureau des services ministériels et le coordonnateur de l'accès à l'information à exercer tous les pouvoirs du ministre en vertu de la *Loi*. Elle ne précise toutefois pas de qui relève la prise des décisions en vertu de la *Loi*. Dans la pratique, dans tous les cas, sauf les plus simples, il semble que la responsabilité soit précisée à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la *Loi*.

- ❖ Les lettres que le coordonnateur adresse aux BRP devraient être reformulées de manière à adopter un ton plus autoritaire. Les BRP doivent obligatoirement participer au processus de traitement des demandes de communication, et non pas seulement s'ils en ont envie. Les communications ne doivent donc pas donner l'impression que la participation est facultative.



2. Plaintes—Présomptions de refus (MAECI)

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arrière de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

Pour ce qui est des prorogations qui ont été demandées et qui n'ont pas été

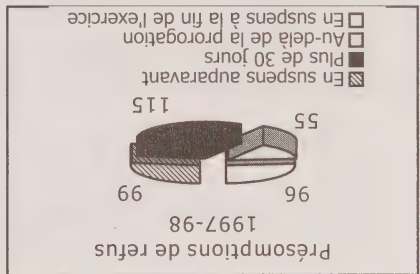
- 46 (40 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 30 (26 %, de 31 à 90 jours de plus, et
- 39 (33,9 %) ont été menées à bien après plus de 90 jours.
- En 1998 jusqu'au 30 novembre, les chiffres relatifs au temps de traitement des demandes dont le délai n'a pas été prorogé étaient les suivants : sur 53 demandes
- 31 (58,5 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 15 (28,3 %, de 31 à 90 jours de plus, et
- 7 (13,2 %, plus de 90 jours de plus.

- En 1997-1998, 55 demandes (69,6 %) sont allées au-delà de la prorogation;
 - 4 (7,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 20 (36,4 %) ont pris de 31 à 90 jours de plus, et
 - 31 (56,4 %, plus de 90 jours de plus.
 - Pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre), sur les 19 demandes visées par une prorogation
 - 12 (63,2 %) sont allées au-delà de la prorogation;
 - 8 (66,7 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus, et
 - 4 (33,3 %) ont nécessité de 31 à 90 jours de plus.
- Au 30 novembre 1998, 23 des nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé (9,1 %) étaient considérées comme une présomption de refus, et on ne connaît pas le nombre de jours qui se sont écoulés pour ces demandes en suspens.

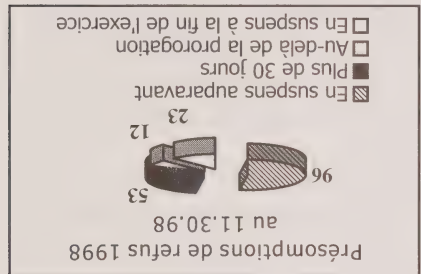
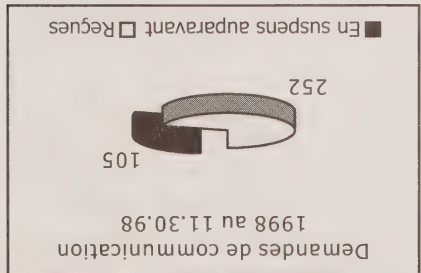
respectées, les ventilations sont les mêmes.

Les diagrammes ci-dessus donnent une bonne idée de l'important

1. Demandes (MAECI)



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information du MAECI 112 demandes dont le traitement n'était pas terminé—dont 99 (88,4 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 105 demandes en suspens—dont 96 (91,4 %) en suspens—dont 96 (91,4 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 316 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998—dont 252 au 30 novembre du présent



exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme une présomption de refus représentent le tiers environ du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'AAI et doit être éliminé. Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

➤ En 1997-1998, le temps de traitement des demandes terminées au-delà du délai de 30 jours—sans prorogation du

procédures écrites, et les délais non respectés devaient entraîner des répercussions.

- ❖ Il conviendrait de revoir la marche à suivre relative aux BRP et à l'obtention d'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, les employés des régions qui reçoivent un nombre élevé de demandes de communication devraient suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation de délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique. Cette première prise de contact peut inciter le Bureau de l'accès à l'information à envoyer l'avis approprié à temps.
- ❖ Bien que le manuel de formation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AAIRRP) de CIC soit complet, il est trop encombrant. Un guide plus concis portant précisément sur l'accès, qui indiquerait la marche à suivre concernant les demandes, pourrait mieux faire comprendre les tâches et responsabilités entourant la réponse aux demandes.

dans tous les cas sauf les plus simples, la délégation n'est pas appliquée sans l'approbation de la ministre ou de la sous-ministre. À moins que CIC ne vienne à s'en remettre à sa coordonnatrice pour appliquer la délégation des pouvoirs sans un examen attentif de la haute direction, le respect des délais fixés pour les réponses continuera d'être problématique.

- ❖ Il faudrait déployer tous les efforts nécessaires pour instaurer la base de données proposée le plus tôt possible. Le système *ATIPflow* (ou un système semblable) permettra probablement de mieux acheminer le travail et partager des tâches. Les quatre ou cinq systèmes électroniques utilisés ailleurs au sein du Ministère devraient en outre être actualisés.
- ❖ Lorsque le nouveau système sera en place, la coordonnatrice devrait utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échéanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent problème.
- ❖ Il est recommandé de retirer le service des relations avec les médias de la chaîne d'approbation et de traiter avec celui-ci dans le cadre d'une démarche parallèle.
- ❖ Les mesures de suivi officielles devraient être remplies par des

En 1997-1998, le Commissariat a l'information a reçu 182 plaintes concernant des présomptions de refus contre CIC — la plupart (167-91,8 %) ont été accueillies (régliées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient porté plainte, le commissariat aurait pu recevoir 1 501 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 64 plaintes concernant des présomptions de refus. Des 37 plaintes terminées, la plupart (26--70,2 %) ont été accueillies (régliées). Ce nombre (selon les statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 979.

Nul ne peut dire pourquoi il n'y a pas plus de demandeurs qui portent plainte. C'est peut-être par désignation ou en raison de la bonne communication avec le Bureau de l'accès à l'information. Néanmoins, au 30 novembre du présent exercice, près de 49 % de toutes les demandes reçues à CIC ont été considérées comme une présomption de refus. Le nombre de plaintes pourrait être beaucoup plus élevé.

3. Recommandations

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour CIC :

❖ L'amélioration continue du rendement est improbable sans une participation et un leadership accrus de la haute direction. La sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant des rapports hebdomadaires qui présentent les cas où il y a présomption de refus, ceux où il se produit des retards et les mesures correctives adoptées ou proposées. La sous-ministre devrait assumer la responsabilité d'approuver un plan selon lequel CIC respectera dans une large mesure les délais, au plus tard le 31 mars 2000.

❖ L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (20 décembre 1995) habilite la sous-ministre et la directrice générale des Services ministériels et exécutifs à exercer tous les pouvoirs de la ministre en vertu de la Loi. La coordonnatrice exerce les pouvoirs qui lui ont été délégués pour prendre la plupart des décisions — sauf en ce qui concerne les paragraphes 20(6) et 52(3). Les agents principaux des Droits du public sont fondés de pouvoirs en ce qui a trait aux dispositions suivantes de la Loi : 7 à 12(3b), 13(2), 19(2), 20(2) et (3), 20(5), 25, 27(1) à 29(1), 37(4) à 44(2). Ils n'ont aucun pouvoir en ce qui a trait aux dispositions suivantes de la Loi : 13(1), 14 à 19(1), 20(1), 20(6) à 24(1), 26, 32 à 37(1b), 52(2) à 71(2).

L'ordonnance de délégation des pouvoirs ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique,

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à Citoyenneté et Immigration Canada de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arrêté de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

Peu de prorogations en vertu de l'article 9 ont été appliquées au cours des deux périodes visées :

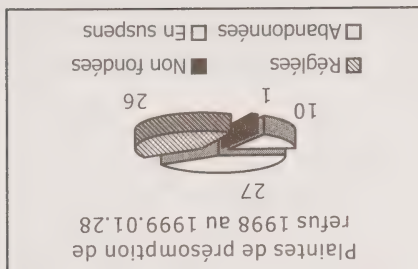
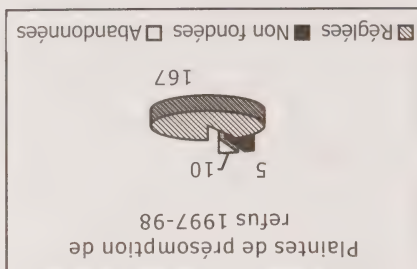
- une seule pour 1 643 demandes reçues en 1997-1998;
- 14 pour 1 764 demandes reçues au 30 novembre 1998—7 demandes sont allées au-delà de la prorogation :
- 1 (7 %) a nécessité de 31 à 60 jours de plus et
- 6 (42,9 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

Au 30 novembre 1998, 166 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. On ne connaît pas le nombre de jours qui se sont écoulés pour ces demandes en suspens.

2. Plaintes-Présomptions de refus

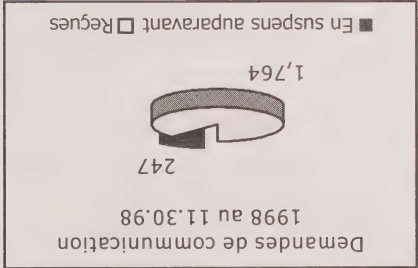
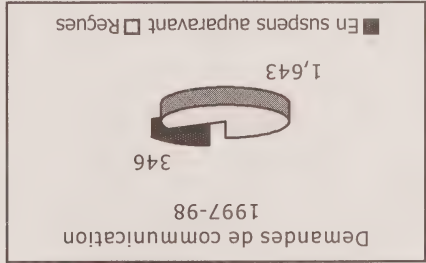
Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

- En 1997-1998, le temps de traitement des demandes terminées au-delà du délai de 30 jours — sans prolongation du délai — s'établissait ainsi : sur 1 248 demandes
- 439 (35,1 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus
- 600 (48 %) de 61 à 90 jours de plus, et
- 209 (16,7 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- En 1998 jusqu'au 30 novembre, les chiffres relatifs au temps de traitement des demandes dont le délai n'a pas été prorogé étaient les suivants : sur 691 demandes
- 447 (64,7 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 156 (22,6 %) de 61 à 90 jours de plus, et
- 88 (12,7 %) plus de 90 jours supplémentaires.



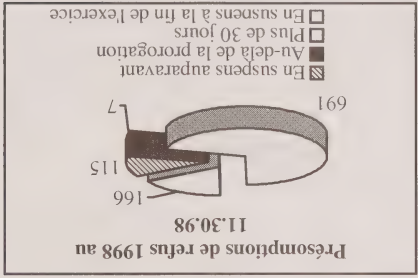
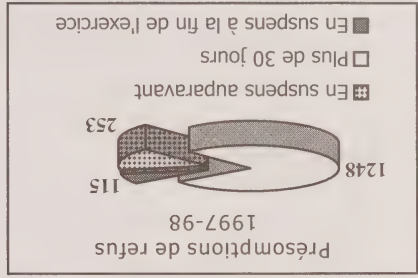
B. Citoyenneté et Immigration Canada—Données statistiques

1. Demandes (CIC)



recevant le plus de demandes, publiée dans l'édition 1997-1998 du Bulletin *Info Source*. CIC a reçu 13,5 % de toutes les demandes présentées au cours de l'exercice 1997-1998, soit 1 643 demandes.

Les diagrammes ci-dessus illustrent l'importance de l'arrêté de CIC. Citoyenneté et Immigration figurait en tête de la liste des dix institutions



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information de CIC 346 demandes dont le traitement n'était pas terminé, dont 253 (73,1 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 247 demandes en suspens, dont 166 (67,2 %) considérées comme une présomption de refus. Compte

tenu du fait que 1 643 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998, dont 1 764 au 30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme une présomption de refus représentent de 10 à 15 % environ du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'accès à l'information et doit être éliminé.

nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

❖ La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les préétablies afin d'améliorer le rendement (comme en gestion de projet)

que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée, ce qui pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas le processus de traitement des demandes à comprendre les échéances serées.

- ❖ Une formation destinée aux BRP (et des troupes d'information), particulièrement axée sur les échéanciers et d'autres considérations, devrait être élaborée et dispensée.

- ❖ Le Bureau de l'AAI devrait confirmer par écrit sa compréhension de toute demande modifiée ou clarifiée dans tous les cas où le libellé original de la demande ne fournit pas suffisamment de détails pour qu'un employé expérimenté puisse trouver le document nécessaire par un effort raisonnable. La date de la modification deviendrait alors la date réelle de la demande, ce dont il faudrait informer le demandeur.
- ❖ Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait

recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et permettront peut-être d'éviter le dépôt d'une plainte

- ❖ Si une demande en suspens compte près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.

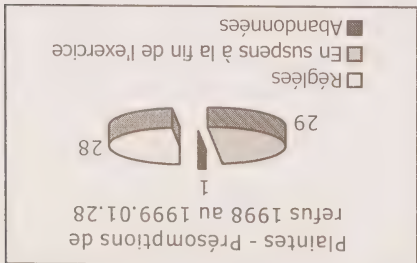
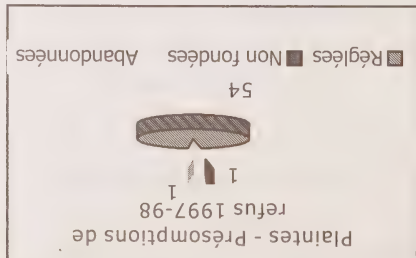
- ❖ Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le traitement des demandes de communication.

- ❖ Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2000.

- ❖ Lorsque c'est possible, le Bureau de l'AAI devrait fournir une réponse partielle pour les renseignements qui ne doivent pas faire l'objet d'une consultation avec un tiers ou une autre partie.

- ❖ Il est recommandé d'aborder le problème global des retards en établissant des jalons correspondant à des dates cibles

2. Plaintes—Présomptions de refus (RC)



En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 56 plaintes de présomptions de refus contre RC—la plupart (54—96,4 %) ont été accueillies (régies).

Au 29 janvier 1999, le Commissariat avait reçu 58 plaintes. À cette même date, sur les 29 plaintes dont l'instruction était terminée, la plupart encore — soit 28 (96,6 %) — ont été accueillies (régies).

3. Recommandations (RC)

De l'examen se dégagent les recommandations suivantes :

- ❖ Il incombe directement au coordonnateur d'assurer le respect de la Loi sur l'accès à l'information, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture de respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéléfectibles du ministre et du sous-ministre.

- ❖ Le ministre devrait donner au coordonnateur l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre

aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.

- ❖ RC devrait commencer à se prévaloir des prorogations prévues à l'article 9, et les BRP (y compris les bureaux décentralisés) devraient recevoir la formation voulue pour relever les documents qui justifieraient une prorogation de délai en vertu de la Loi. De plus, les BRP devraient contacter le Bureau de l'AAI sans tarder pour lui indiquer les demandes qui visent un grand nombre de documents ou qui supposent la consultation d'un grand nombre de documents. Si le Bureau de l'AAI est conscient de la nécessité de prolonger le délai à l'intérieur des 30 jours initiaux, il peut alors invoquer la prorogation prévue par la Loi pourvu que l'avis requis soit envoyé à temps.

- ❖ Il conviendrait de resserrer les délais de traitement, en abandonnant certains processus d'approbation ou en prévoyant

L'exercice 1998-1999 montre une certaine amélioration, avec 215 demandes en suspens—dont 140 (65,1 %) étaient considérées comme une présomption de refus. Étant donné que 527 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998—dont 320 au 30 novembre du présent exercice, ces présomptions de refus (en suspens auparavant) représentent encore quelque 30 p. 100 du nombre reçu pendant l'année. Nonobstant les considérations relatives au non-respect, cet arriéré est lourd pour le bureau de l'AAI et doit être éliminé.

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également une source d'inquiétude.

- En 1997-1998, les temps de traitement de 473 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi* sans qu'une prorogation de délai n'ait été demandée se répartissent ainsi :
 - 45 (9,5 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 76 (16,1 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
 - 352 (74,4 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- En 1998 jusqu'au 30 novembre 1998, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 151 nouvelles

demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi : sur 151 demandes, 26 (17,21 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;

- 21 (13,9 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 32 (21,2 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 72 (47,7 %) ont pris plus de 90 jours au-delà du délai initial.

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à Revenu Canada de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

- En 1997-1998, RC n'a demandé aucune prorogation de délai. Pendant le présent exercice jusqu'au 30 novembre, sur 5 demandes visées par une prorogation de délai, 3 (60 %) n'ont pas été traitées à l'intérieur du nouveau délai :
 - 2 ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 1 a pris de 31 à 60 jours de plus.
- Au 30 novembre 1998, 120 (37,5 %) des nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. L'on ne connaît pas la durée du traitement de ces demandes en suspens.

Il est question, aux pages 6 à 8, des examens réalisés cette année auprès de six ministères, dans le but de mesurer leur capacité à respecter les délais de communication prescrits par la Loi. Voici leurs fiches de rendement dans leur intégralité :

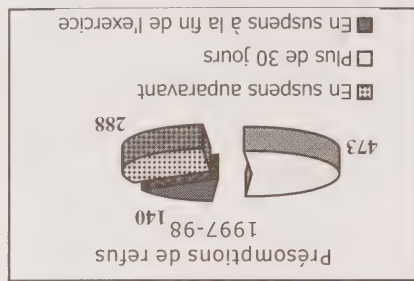
A. Revenu Canada—Données statistiques

1. Demandes



Les graphiques figurant plus haut tracent un portrait fidèle de l'important arriéré de demandes de RC.

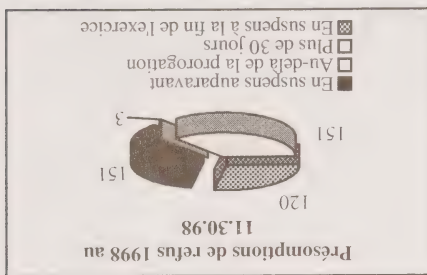
Il convient de noter que RC figurait au sixième rang des dix institutions qui



Au début de l'exercice 1997-1998, le bureau d'accès à l'information de RC avait 329 demandes dont le traitement n'était pas terminé—de ce nombre,



reçoivent le plus de demandes dans le bulletin InfoSource 1997-1998. Cette année-là, RC a reçu 4,3 % de toutes les demandes qui ont été présentées pendant la période visée par le rapport, soit 527 demandes.



288 (88,5 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus.

	(09-99)	De l'extérieur ou de l'intérieur? (Les Ponts Jacques-Cartier et Champplain Inc.) (Avis et recommandations)
21(1)(b)	(09-99)	De l'extérieur ou de l'intérieur? (Les Ponts Jacques-Cartier et Champplain Inc.) (Consultations et délibérations)
21(1)(d)	(09-99)	De l'extérieur ou de l'intérieur? (Les Ponts Jacques-Cartier et Champplain Inc.) (Projets relatifs à la gestion du personnel qui n'ont pas encore été mis en oeuvre)
24(1)	(12-99)	Manie du secret excessive à l'égard des renseignements confidentiels? (RC) (Interdictions fondées sur d'autres lois—Déclaration d'impôts d'entreprises)
69(1)a)	(04-99)	Le jeu des gobelets (BCP) (Documents confidentiels du Conseil privé)
69(1)e)	(04-99)	Le jeu des gobelets (BCP) (Documents confidentiels du Conseil privé)
73	(11-99)	Qui a le dernier mot? (MDN) (Délégation des pouvoirs—Renouvellement de l'ordonnance de délégation des pouvoirs)

Glossaire

Ci-dessous, les abréviations utilisées dans cet index :

BCP	Bureau du Conseil privé
BIG	Bureau de l'inspecteur général
BST	Bureau de la sécurité des transports
CCN	Commission de la capitale nationale
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IC	Industrie Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
RC	Revenu Canada
SC	Santé Canada

6	(02-99)	Les bandes de la CCN (CCN) (Demande d'accès aux documents—Obligation d'aviser de l'existence de documents—Obligation de conserver les documents—Obligation de créer des documents)
	(03-99)	Déchiqueter ou ne pas déchiqueter (SC) (Demande d'accès aux documents—Étendue de la réponse—Destruction non autorisée de documents)
10(3)	(05-99)	Un pied de nez en guise de réponse... Cas no 1 : Défense nationale (MDN) (Retard—Présomption de refus—Implication du ministre)
	(06-99)	Un pied de nez en guise de réponse... Cas no 2 : Solliciteur général du Canada (BIG) (Retard—Problèmes systémiques)
16(1)c)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Enquêtes illicites—Quel est le préjudice?)
19(1)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Renseignements personnels—Individu identifiable)
	(08-99)	Vos papiers, s'il vous plaît! (GRC) (Renseignements personnels—Fonctionnaires)
	(10-99)	Qui a signé les visas? (CIC) (Renseignements personnels—Fonctionnaires)
20(1)b)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Renseignements techniques—Confidentiels)
20(1)c)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Compétivité)
21(1)a)	(07-99)	Comment le choix a-t-il été fait? (IC) (Avis et recommandations)

la Loi sur l'accès à l'information, à moins que l'une des dispositions autorisant la divulgation prévues à l'article 241 de la LIR ne s'applique. Revenu Canada avançait qu'une fois qu'une entreprise était dissoute, personne n'avait le droit d'accès aux renseignements la concernant. Pour sa part, le plaignant estimait qu'en sa qualité d'administrateur de l'entreprise, on aurait dû lui communiquer les documents demandés.

Le Commissaire à l'information s'est dit de l'avis de RC, même si cette position semble pousser à l'extrême le caractère secret des renseignements fiscaux. D'après lui, le Ministère a eu raison de refuser la communication des renseignements. Le paragraphe 241(5) de la LIR stipule que « un fonctionnaire peut fournir un renseignement confidentiel au contribuable en cause [et] à toute autre personne, avec le consentement du contribuable en cause. » Personne d'autre n'a le droit de prendre connaissance d'un renseignement confidentiel. Dans le cas qui nous intéresse, le contribuable désigne l'entreprise. Une société est une personne juridique distincte, bénéficiant des mêmes droits qu'une personne physique. Étant donné que les administrateurs sont des personnes élies ou nommées pour gérer l'entreprise, ils auraient accès aux

dossiers d'impôt de l'entreprise en vertu du paragraphe 241(5) de la Loi. Toutefois, si l'entreprise est dissoute, les anciens administrateurs ne sont plus habilités à agir pour le compte de l'entreprise. Par conséquent, parce qu'ils sont protégés par l'article 241 de la LIR, personne n'a le droit d'accéder aux renseignements confidentiels se rapportant à l'entreprise. Le fait est que RC n'avait d'autre choix que de soustraire les documents à l'application de la Loi sur l'accès à l'information en vertu du paragraphe 24(1), qui est une disposition impérative.

Ce qu'il faut retenir

Du fait qu'il est mentionné à l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information, l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu renforce l'obligation qu'a RC de protéger les renseignements confidentiels des contribuables. Pour un demandeur, en particulier un ancien administrateur, il n'y a rien de mal à communiquer des documents concernant une entreprise qui n'existe plus. Cependant, RC a l'obligation légale de protéger le caractère confidentiel des renseignements se rapportant aux contribuables. Une entreprise constituée en personne morale a les mêmes droits qu'une personne physique. Dans ce contexte, RC s'est acquitté correctement de sa responsabilité envers le contribuable.

Trésor. Accès à l'information, chapitre 2-1, p. 1, dans lequel on recommande vivement à chaque nouveau ministre de signer un arrêté conformément à l'article 73 de la Loi.

Ce qu'il faut retenir

Le fait qu'on ne renouvelle pas l'ordonnance de délégation de pouvoirs à la faveur du changement de responsable d'une institution ne signifie pas pour autant que la dernière ordonnance cesse d'être valable. Cependant, selon les règles de l'art, une nouvelle ordonnance de délégation de pouvoirs devrait être établie dans un délai raisonnable après la nomination d'un nouveau responsable.

Manie du secret excessive à l'égard des renseignements confidentiels?

(12-99)

Contexte

Une personne a demandé à Revenu Canada (RC) que lui soient communiqués des exemplaires des déclarations de revenus des deux dernières années d'activité d'une entreprise donnée. RC a répondu qu'il refusait de donner communication totale des documents, parce qu'il s'agissait là de renseignements confidentiels qu'il ne pouvait divulguer sans l'autorisation des administrateurs actuels de l'entreprise, en invoquant le paragraphe 24(1) de la Loi sur l'accès à l'information. Le plaignant a protesté contre ce refus, arguant qu'il était l'un des administrateurs de l'entreprise lorsqu'elle était légalement constituée.

Problème juridique

L'administrateur d'une entreprise dissoute a-t-il le droit d'obtenir l'accès aux renseignements fiscaux se rapportant à l'ancienne entreprise? Selon le paragraphe 24(1) de la Loi sur l'accès à l'information, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents qui contiennent des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II de la Loi. L'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) étant mentionné à l'annexe II, les renseignements obtenus par ou au nom de RC aux termes de la LIR ne peuvent être communiqués en vertu de

Il a fourni des preuves documentaires à l'appui de ce qu'il avançait et soutenu que, pour cette raison, on ne devait pas lui refuser la communication des documents demandés.

Après avoir consulté le ministre de la Justice, CIC a divulgué l'information.

Ce qu'il faut retenir

Les fonctionnaires jouissent d'une protection moins grande que celle accordée à d'autres personnes en ce qui a trait aux renseignements personnels. Les Canadiens ont le droit d'obtenir de l'information se rapportant au poste ou aux fonctions des fonctionnaires, tel que le garantit l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Peut-être les fonctionnaires se sentent-ils mal à l'aise de se savoir ainsi exposés à l'examen minutieux du public?

Toutefois, les dangers de se retrouver devant une bureaucratie sans visage et non responsable l'emportent de loin sur l'incursion dans la vie privée dont il est question ici.

Qui a le dernier mot? (11-99)

Contexte

La plainte dont il question ici s'articule autour de l'article 73 de la *Loi* :

Le responsable d'une institution fédérale peut, par arrêté, déléguer certaines de ses attributions à des cadres ou employés de l'institution.

De l'avis du plaignant, tous les instruments juridiques signés depuis octobre 1996 par la coordonnatrice de l'accès à l'information de la Défense nationale (DN) et son personnel sont non valables et sans valeur juridique.

puisque'ils n'ont pas été établis selon le principe de la délégation des pouvoirs énoncé à l'article 73. Selon le plaignant, la dernière ordonnance de délégation de pouvoirs émise par la DN en vertu de l'article 73 (signée par l'honorable D. Collett le 25 avril 1996) est devenu caduque en octobre 1996, mois où M. Collett a été remplacé par l'honorable Doug Young au poste de ministre de la DN, lequel a par la suite été remplacé par l'honorable Art Eggleton. Au moment où la plainte a été déposée, ni M. Young ni M. Eggleton n'avaient établi d'ordonnance de délégation de pouvoirs.

Problème juridique

À quel moment une ordonnance de délégation de pouvoirs établie en vertu de l'article 73 devient-elle caduque?

Après avoir relu la *Loi d'interprétation*, le Commissaire à l'information a conclu qu'une ordonnance de délégation de pouvoirs ne perdait pas sa valeur juridique lorsque la personne qui l'avait signée cessait d'occuper son poste. Il y a, bien sûr, une norme du raisonnable à suivre. Les ordonnances de délégation devraient être reconfirmées dans un délai raisonnable après que la personne qui les a établies a quitté son poste. Dans ce contexte, les fonctionnaires de la DN étaient habilités à exercer, pour une durée raisonnable, les pouvoirs, les tâches et les fonctions que leur avait confiés le ministre en vertu de la *Loi*, même si ce ministre a été remplacé depuis.

Le commissaire a attiré l'attention du Ministère sur le Manuel du Conseil du

Qui a signé les visas?

(10-99)

Contexte

Dans une demande d'accès à l'information adressée à Citoyenneté et Immigration (CIC), le demandeur voulait que lui soit communiqué un rapport faisant état du nombre de décisions de sélection de membres de la catégorie de la famille (CF1) (visas accordés et refusés) rendues par les agents des visas à Pékin/Beijing, entre 1993 et 1997. Le Ministère a fourni les listes pertinentes pour chaque année, mais en supprimant les initiales des agents des visas. Il soutenait que la divulgation de cette information révélerait des renseignements personnels protégés en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information, arguant que les exceptions ne s'appliquaient pas puisqu'il s'agissait dans tous les cas de fonctionnaires. Le paragraphe 19(1) est une disposition impérative obligeant les institutions fédérales à refuser la communication de renseignements personnels concernant des personnes identifiables autres que le demandeur. Le problème juridique dans le cas présent consistait à déterminer si le Ministère avait eu raison ou non d'invoquer les exceptions prévues au paragraphe 19(1), étant donné surtout que les initiales supprimées étaient celles d'employés de l'État. Le plaignant soutenait que la divulgation des initiales était autorisée

en vertu du sous-alinéa 3j)(iv) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui exclut de la définition des renseignements personnels les « renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment [...] son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi ».

Dans le cadre de l'enquête, CIC a avancé que les initiales des agents des visas, conjuguées aux statistiques sur les décisions d'immigration, serviraient de base à l'évaluation du travail de chaque employé. Par conséquent, le Ministère a jugé légitime sa décision de refuser la divulgation des initiales de ses employés par souci de protection des renseignements personnels. Toutefois, l'enquête a révélé également que certains fonctionnaires de CIC s'opposent à la divulgation de cette information pour une autre raison. En effet, ils craignent que cette information, en permettant d'identifier les agents des visas qui, toutes proportions gardées, accordent un plus grand nombre de visas que d'autres, pousse certaines personnes à essayer de faire examiner leurs demandes par des agents en particulier.

D'après les seules craintes purement hypothétiques soulevées par CIC, le commissaire ne pouvait cautionner la décision du Ministère de refuser la communication des initiales des employés sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels. Il a demandé à CIC de revoir sa position.

de la société Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc., a demandé que lui soit communiqué le rapport de vérification de 1997 des activités de gestion financière et de gestion de l'information et des ressources humaines de la société.

On a refusé de donner suite à sa demande en invoquant le fait que la vérification constituait :

- 1) un avis ou une recommandation (21(1)a);
- 2) un compte rendu de consultations ou de délibérations (21(1)b);
- 3) un projet relatif à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'a pas encore été mis en oeuvre (21(1)d)).

Insatisfait de la réponse, le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Peut-on refuser la communication d'un rapport préparé par un expert-conseil de l'extérieur en vertu de dispositions destinées à protéger le processus de consultation et de délibération interne? De l'avis de la société, il importe peu que les avis, recommandations, consultations ou plans aient été élaborés ou non par des fonctionnaires ou des consultants de l'extérieur. Le Commissaire à l'information a soutenu que le libellé de l'alinéa 21(2)b) était clair :

« Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux documents contenant :

- b) le rapport établi par un consultant ou conseiller à une époque où il n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale ou d'un ministre. »

Il a conclu que, puisqu'il n'y avait aucune ambiguïté quant à l'intention du Parlement, à savoir que les rapports de consultants ne peuvent faire l'objet d'une exception en vertu des alinéas 21(1)a)-d), le refus de donner communication était injustifié. Le commissaire a donc jugé que la plainte était fondée et recommandé la divulgation. Le dirigeant de la société a refusé de se conformer à la recommandation.

Par conséquent, avec l'autorisation du demandeur, le Commissaire à l'information a demandé que la Cour fédérale soit saisie de l'affaire et ordonne la communication du rapport du consultant.

Ce qu'il faut retenir

Les protections prévues par la *Loi* dans le cas des avis, des recommandations, des consultations, des délibérations et des projets visent à permettre aux fonctionnaires de s'acquitter de leurs responsabilités envers le ministre avec une transparence qui n'est souvent possible que dans le secteur privé. La protection ne s'étend pas aux personnes extérieures au processus consultatif interne. Cette affaire devrait renforcer ce principe déjà clairement articulé à l'alinéa 21(2)b).

(i) Le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution, son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail, la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste, son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi, les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi; »

Le Commissaire à l'information a réfuté l'argument de la GRC selon lequel l'alinéa 3j) prévoit la divulgation de renseignements relatifs au poste actuel de l'employé uniquement. La position de la GRC repose sur le fait que le mot « poste » est employé au singulier à l'alinéa 3j).

Le Commissaire à l'information est d'avis qu'en se ralliant au point de vue de la GRC, on aboutirait à des résultats qui ne sont pas raisonnables. Si le Parlement a pris la peine de garantir l'accès à des renseignements relatifs à l'emploi des fonctionnaires, pourquoi voudrait-il protéger des données historiques aussi essentielles à la transparence et à la reddition de comptes que les sont les renseignements se rapportant au poste actuel d'un employé? Selon le commissaire, les exemples énumérés à l'alinéa 3j) reflètent clairement l'intention du Parlement de rendre accessible l'information relative aux emplois passés et actuels. En outre, le début du libellé de la disposition en

De l'extérieur ou de l'intérieur? (09-99)

Contexte

Un représentant syndical, au service

Ce qu'il faut retenir

La décision que rendra la Cour dans cette affaire aidera à déterminer si les renseignements concernant les attributions, les fonctions et les postes passés des fonctionnaires peuvent être protégés de l'examen minutieux du public. Dans la pratique, presque toutes les institutions fédérales, à l'exception de la GRC, considèrent que l'alinéa 3j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels s'applique aux renseignements se rapportant aux emplois antérieurs et actuels. Donc, selon la manière dont tranchera la Cour, il pourrait y avoir une incidence mineure ou majeure sur la transparence du gouvernement.

question--« un cadre ou employé, actuel ou ancien »--ne laisse aucun doute quant à l'intention du Parlement : les renseignements sur les affectations tant antérieures qu'actuelles sont visés par la disposition.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a estimé que la plainte était fondée et recommandé que les renseignements tenus secrets soient divulgués. La GRC ayant refusé de suivre la recommandation du commissaire, ce dernier a demandé l'autorisation au demandeur de saisir la Cour fédérale de cette affaire.

Vos papiers, s'il vous plaît! (08-99)

Contexte

Un citoyen lésé ayant engagé des poursuites judiciaires au civil contre plusieurs agents de la GRC a présenté une demande de communication de renseignements concernant les

affections antérieures de ces agents et toute plainte déposée par le public à leur endroit. La GRC a fourni des renseignements sur l'affection

courante des agents ou leur dernière affection (dans le cas d'un agent à la retraite), mais refusé de communiquer de l'information se rapportant aux affections antérieures des agents, conformément au paragraphe 19(1), par souci de protection des

renseignements personnels. Le demandeur a alors déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information autorise-t-il la GRC à refuser de divulguer des renseignements concernant le dossier de service de ses membres? Tout dépend si l'on considère que ces renseignements sont « personnels » ou non, au sens de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

La GRC maintient que les renseignements se rapportant aux affections antérieures de ses membres font partie de leurs antécédents professionnels. Elle se fonde sur l'alinéa 3b) de la Loi sur la

protection des renseignements personnels, qui définit les

renseignements personnels comme suit :

« Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment : [...]

b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé; » (Nous avons ajouté le soulignement.)

Le Commissaire à l'information a attiré l'attention de la GRC sur l'alinéa 3(j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui stipule que certains renseignements ne sont pas « personnels » et, donc, ne peuvent faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information. Aux termes de cet alinéa :

« ... il demeure entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment :

on laisse les soumissionnaires deviner les attentes du Ministère, on élimine les chances de voir la qualité des propositions s'améliorer.

Dans ce contexte, le commissaire a recommandé la divulgation des critères d'évaluation et de leurs pondérations. Industrie Canada a accepté de rendre publics les critères, mais maintient son refus de divulguer les pondérations. Insatisfait de ce résultat, le commissaire, avec l'autorisation du demandeur, a demandé que la Cour fédérale soit saisie de cette affaire et ordonne la divulgation des pondérations. Il sera fait état du résultat de l'affaire dans le rapport de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

Parce que l'affaire est encore devant les tribunaux, il serait prématuré d'en tirer des enseignements définitifs. Cette affaire nous rappelle toutefois les dangers qu'il y a à donner une interprétation trop large aux exceptions « avis » et « recommandations ». Si l'on acceptait l'argument d'Industrie Canada voulant que le travail de base effectué ou utilisé en vue de formuler des avis ou des recommandations constitue en soi un avis ou une recommandation, quasiment tout ce qu'accomplissent les fonctionnaires pourrait être soustrait au droit d'accès. Espérons que la Cour ne permettra pas à Industrie Canada de donner une interprétation aussi large à cette exception.

accordées des licences, les propositions dans cette affaire ont été pondérées et comparées. Pour ce faire, on s'est basé sur un ensemble de critères d'évaluation auxquels on a attribué une pondération en pourcentage. Ces critères d'évaluation et ces pondérations constituent-ils des « avis » ou « recommandations » ? Voilà ce qu'il fallait déterminer.

Industrie Canada avançait que les critères et les pondérations n'étaient que des recommandations internes au ministre sur la façon dont devait se dérouler le processus d'évaluation. Pour employer les mots d'Industrie Canada : « L'information relève des délibérations et, compte tenu de sa finalité, présente un caractère consultatif. » Pour sa part, le Commissaire à l'information disait que les critères et les pondérations ne constituaient pas des « avis » ni « recommandations », mais s'inscrivaient plutôt dans le cadre contextuel à l'intérieur duquel le ministre s'attendait à ce que soient formulées les recommandations concernant le contenu des propositions.

Industrie Canada soutenait également que la communication de l'information demandée risquait de compromettre l'intégrité des prochains concours d'attribution de licences. Le Ministère craignait que, s'il divulguait les critères et les pondérations, les soumissionnaires seraient tentés d'adapter leurs propositions de manière qu'elles reflètent ce que le Ministère voulait, à leur avis, entendre plutôt que ce qu'ils souhaitaient faire réellement. Là encore, le commissaire a exprimé son désaccord. Selon lui, si

commissaire a aussi demandé au ministre d'élaborer un protocole distinct régissant le traitement des demandes de communication relatives aux certificats de l'inspecteur général. Le ministre s'est dit d'accord avec cette suggestion.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'on est incapable de donner suite, dans les délais prescrits, à des demandes dont on sait qu'elles

reviennent périodiquement, c'est signe que, dans l'ensemble, les procédures, les responsabilités déléguées et les politiques visant le traitement des demandes de communication ne sont pas au point. La haute direction doit s'assurer qu'elle dispose d'un

mécanisme de détection anticipée des problèmes d'accès à l'information, par exemple des rapports de mise à jour hebdomadaires. Fait plus important encore, la haute direction doit être en mesure de réagir rapidement et fermement des qu'elle détecte un

problème. Si la haute direction d'un ministère laisse les problèmes d'accès s'accumuler, cela revient à dire qu'elle invite le Commissaire à l'information à « marcher sur ses platebandes » pour trouver une solution aux problèmes.

Comment le choix a-t-il été fait? (07-99)

Contexte

Le 12 novembre 1996, le bureau du chef de l'opposition a fait parvenir une demande de communication à

Industrie Canada, afin d'obtenir de l'information sur l'attribution de licences pour la prestation de services de télévision par satellite connus sous le nom de services de diffusion directe à domicile et de services de satellite d'émission directe de télévision. Le chapitre final de cette longue saga a été écrit au cours de l'année visée par le présent rapport.

Durant les années qui ont suivi la demande, Industrie Canada a fini, par suite de l'intervention du

Commissaire à l'information, par donner suite à la demande en communiquant de plus en plus de renseignements. La cause de friction dans cette affaire avait trait à l'information se rapportant aux

critères d'évaluation des propositions. Le Commissaire à l'information préconisait la divulgation des critères d'évaluation et des pondérations attribuées à ceux-ci. Pour sa part, Industrie Canada estimait que cette information constituait des avis ou recommandations internes à

l'intention du ministre et relevait, par conséquent, des exceptions énoncées à l'alinéa 21(1a) de la Loi sur l'accès à l'information.

À bien des égards, cette affaire s'apparente à celle résumée aux pages 75 et 76 du Rapport annuel de 1997-1998, dans laquelle il est question de la demande de licence qu'a présentée TeleZone Inc. à Industrie Canada en vue de la prestation de Services de communications personnelles (SCP). Comme c'est souvent le cas lorsque le gouvernement détermine à qui seront

Problème juridique

première fois des documents concernant l'inspecteur général du Service canadien de sécurité, (le demandeur) a vu ses droits légaux bafoués à tous les échelons. On a préféré agir dans l'intérêt de fonctionnaires plutôt que de reconnaître le droit légal d'un plaignant. »

La seule mesure concrète prise par le sous-solliciteur général après la lettre de 1994, afin d'éviter que le scénario ne se reproduise, a été d'exiger que soit produit, à l'intention du comité de la haute direction (présidé par le sous-ministre), un rapport hebdomadaire sur le statut des demandes de communication en cours de traitement. Le lent cheminement de la demande de 1998 a donc été bien documenté et suivi de près par la haute direction du Ministère. Par contre, on n'a rien fait pour accélérer la communication en cours de route.

L'audition a révélé clairement également que rien n'avait été fait pour accélérer les réponses, déjà en retard, à d'autres demandes de communication. Les éléments de preuve reçus indiquent que, sur le nombre modeste de demandes adressées annuellement au Ministère, soit 63, 22 (ou 37 p. 100) n'étaient pas honorées dans le délai prescrit.

Le commissaire a conclu que la plainte était fondée et a demandé au solliciteur général d'établir un nouvel ensemble de procédures, de responsabilités déléguées et de politiques destinées à garantir l'observation des délais de traitement des demandes de communication. Le

cette plainte, car ce n'est pas la première fois que le Ministère répond en retard, sans motif valable, à une demande de communication concernant les certificats de l'inspecteur général. Le commissaire a demandé au Ministère de s'engager à donner suite à la demande avant une certaine date, en l'occurrence le 3 mars 1999. Hélas, le délai s'est écoulé sans que le Ministère tienne sa promesse. Jusqu'à quel point le Commissaire devrait-il se montrer tolérant dans ces circonstances?

Le 4 mars 1999, une assignation à comparaître le 5 mars 1999, dans les bureaux du Commissaire à l'information, a été délivrée au sous-solliciteur général du Canada, afin qu'il explique les causes du retard dans cette affaire et justifie toute exception que le Ministère se proposait d'invoquer. Le Ministère a répondu à la demande avant la comparution du sous-solliciteur général le 5 mars 1999.

Durant l'audition, on a attiré l'attention du sous-solliciteur général sur une lettre que lui avait envoyée en 1994 le Commissaire à l'information de l'époque concernant les retards pris dans la réponse à une demande d'accès aux certificats de l'inspecteur général. Dans sa lettre, l'ancien commissaire John Grace déclare ceci : (traduction) « ... il est à noter, pour votre gouverne, que la présente lettre clôt l'un des pires épisodes de manie injustifiée du secret et de lenteur bureaucratique auxquels il m'a été donné d'assister depuis que j'occupe ce poste. Depuis 1991, année où il demandait pour la

Un pied de nez en guise de réponse...

Cas no 2 : Solliciteur général du Canada

(06-99)

Contexte

Au sein du ministère du Solliciteur général se trouve le Bureau de l'inspecteur général (BIG). Le BIG est l'organe interne du Solliciteur général chargé de surveiller le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Chaque année, le BIG soumet au solliciteur général un rapport qui renferme des observations et des recommandations sur la conformité des activités du SCRS avec la législation en vigueur et l'orientation du Ministère. Ces rapports annuels au solliciteur portent le nom de certificats de l'inspecteur général.

Chaque année, un journaliste demande l'accès au dernier certificat en date; cette année ne fait pas exception.

Le Ministère a reçu la demande le 13 juillet 1998. Comme il n'a pas prorogé le délai, il avait jusqu'au 12 août 1998 pour donner suite à la demande. Le demandeur a attendu patiemment jusqu'au 2 février 1999, date à laquelle il a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information. Ses divers appels informels au Ministère n'ont donné aucun résultat.

Problème juridique

Le Commissaire à l'information a été désagréablement surpris de recevoir

(traduction) « Je m'attends également à ce qu'on soumette à mon attention, dans les plus brefs délais, les renseignements délicats qu'on s'apprête à communiquer, de sorte que j'aie le temps de répondre aux questions. Cette exigence, toutefois, ne devrait en aucun cas être une cause de retard supplémentaire dans les réponses aux demandes de communication. »

Tant que des fonctionnaires estimeront que la loyauté envers le ministre l'emporte sur l'obligation de se conformer à la *Loi*, il sera presque impossible de garantir le respect des délais de communication prévus par la *Loi*. C'est précisément pour cette raison que la Défense nationale est la source principale de tous les maux en matière d'accès à l'information. Ce ministère ne reçoit pas un nombre excessivement élevé de demandes de communication; il se classe au quatrième rang après Citoyenneté et Immigration, les Archives nationales et Santé Canada. En outre, la Défense nationale est l'une des institutions fédérales qui compte les effectifs les plus importants affectés au traitement des demandes. Pourtant, il est systématiquement incapable de répondre avec célérité aux demandes qu'il reçoit. La directive élaborée par l'actuel ministre de la Défense fournit aux fonctionnaires la ligne de conduite à adopter : on doit faire en sorte de satisfaire aux besoins du ministre en matière de communication, mais pas aux dépens des droits d'accès des demandeurs à l'information.

que l'adjoint exécutif du ministre n'aurait jamais dû émettre une telle directive et que le sous-ministre n'aurait pas dû la sanctionner.

Dans son rapport au ministre de la Défense, le commissaire a déterminé que les plaintes étaient fondées. Il a recommandé au ministre de donner l'instruction suivante :

(traduction) « Les personnes qui détiennent le pouvoir délégué de répondre aux demandes de communication doivent s'acquitter de cette tâche dans les délais prescrits par la Loi. Il est indiqué de déployer des efforts raisonnables pour faire en sorte que les besoins de communication du ministre soient satisfaits avant l'expédition des réponses. Toutefois, on ne devra plus retarder davantage la communication de renseignements demandés pour répondre aux exigences du ministre en matière de communication ni pour soumettre la réponse au processus d'approbation par la haute direction du Ministère. »

Le ministre a accepté la recommandation du commissaire. Il a remis des instructions écrites au sous-ministre et au chef d'état-major de la Défense ordonnant que toutes les mesures nécessaires soient prises pour garantir le respect des délais de communication prévus par la Loi sur l'accès à l'information. En ce qui concerne ses besoins en matière de communication, le ministre a précisé ceci :

adjoint, Services du Ministère, reçoit lui aussi toutes les réponses avant leur achèvement à un membre exempt du personnel du cabinet du ministre, qui les examine à son tour.

Dans sa déposition, l'adjoint exécutif du ministre a déclaré avoir émis une directive à l'intention des employés leur enjoignant de n'émettre aucune réponse tant que le Ministre n'aurait pas été informé de la teneur de la réponse proposée. Selon les dossiers du MDN, ce processus d'examen des documents à soumettre à l'attention du ministre peut prendre de quatre à dix semaines. Fait plus troublant encore, il ressort clairement des éléments de preuve que ce délai additionnel n'ajoute aucune valeur aux réponses. Autrement dit, l'examen « politique » n'est pas effectué nécessairement parce qu'on a à cœur de bien appliquer la Loi sur l'accès à l'information, mais bien purement pour satisfaire aux besoins du ministre.

Problème juridique

Y a-t-il des motifs valables du point de vue juridique pour retarder la communication de documents au-delà des échéances prévues par la loi afin de satisfaire aux besoins de communication d'un ministre? Le commissaire a estimé que le MDN n'avait pas su apprécier le caractère obligatoire des délais énoncés à l'article 7 de la Loi sur l'accès à l'information. Il a précisé qu'il n'y avait rien de mal à tenir un ministre au courant des communications imminentes, à condition toutefois que les délais soient respectés. Si ce n'est pas le cas, alors cette pratique est à proscrire. Le commissaire a déclaré

sa conclusion, cette affaire aura des répercussions profondes sur le droit d'accès à l'information.

Un pied de nez en guise de

réponse...

Cas no 1 : MDN

(05-99)

Contexte

Après avoir enquêté sur un certain nombre de plaintes de retard déposées à l'endroit du MDN, le Commissaire a l'information a conclu que ces retards n'étaient pas justifiés et recommandé que le MDN réponde aux demandes de communication avant une certaine date. Le sous-ministre du MDN a accepté de suivre la recommandation du commissaire et promis de répondre à l'intérieur de ce délai. Estimant que cette promesse réglait la plainte, le Commissaire a l'information a clos le dossier. Hélas, le MDN n'a ni répondu à la date convenue, ni proposé une autre date.

Par conséquent, le Commissaire a l'information a, de sa propre initiative, déposé de nouvelles plaintes relativement à ces retards et demandé au sous-ministre de présenter des observations sur les raisons de ces délais continus et d'indiquer à quel moment le Ministère comptait répondre. Il lui a également demandé de justifier toute exception ou exclusion qu'il se proposait d'invoquer dans les réponses à ces demandes de communication. Dans

ses observations, le sous-ministre a refusé de dire à quel moment son ministère comptait donner suite aux demandes et donné l'explication surprenante suivante :

(traduction) « Les 15 dossiers qui restent font présentement l'objet d'un examen qui permettra de déterminer s'ils contiennent des éléments qui méritent l'attention du ministre. »

Compte tenu de cette explication et du refus du sous-ministre de garantir une date de réponse, le Commissaire a l'information a envoyé des assignations à comparaître au sous-ministre et à l'adjoint exécutif du ministère leur intimant de répondre à ses questions de façon officielle et sous la foi du serment. Dans l'intervalle de 33 heures compris entre la délivrance des assignations et l'audition de l'affaire, le MDN a fourni des réponses aux demandes en suspens.

L'audition a révélé que le MDN a mis sur pied un comité supérieur qui se réunit deux fois par semaine pour examiner les réponses proposées aux demandes de communication, afin de décaler celles qui devraient être soumises à l'attention du ministre avant d'être envoyées. On appose des étiquettes sur toutes les réponses proposées dignes d'être publiées dans un journal, ou délicates du point de vue politique. Ces réponses sont passées au peigne fin par les spécialistes des relations publiques du Ministère, puis des communiqués sont élaborés. Un agent du Ministère relevant directement du sous-ministre

L'information a recommandé que soit communiquée l'information demandée. À son avis, le droit fondamental d'accéder à une catégorie de documents du Cabinet ne peut être éteint sous le coup d'une décision administrative de changer l'appellation de cette catégorie de documents.

Le Commissaire à l'information a signalé également que la section « analyse » d'un MC se veut une « analyse approfondie, équilibrée et objective de la situation, des facteurs qui ont déterminé le choix des différentes possibilités qui ont été exposées ainsi que des dépenses de la mise en œuvre de chacune. » [1997 - Mémoires au Cabinet - Guide du rédacteur, p. vii]. En outre, depuis le 1^{er} janvier 1986, le BCP consent à ce que le vérificateur général examine la section « analyse » de tout MC qui traite de l'utilisation des fonds publics. Le Commissaire à l'information a conclu que, dans ce contexte, la divulgation du contenu de la section « analyse » des MC, conformément à l'alinéa 69(3)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, ne menacerait en rien le principe, enraciné de longue date dans notre régime politique, voulant que les délibérations du Cabinet restent secrètes.

Le ministre de l'Environnement et le Premier ministre ont refusé de suivre la recommandation du Commissaire à l'information. Par conséquent, le commissaire a sollicité le consentement du demandeur afin de demander à la Cour fédérale d'examiner l'affaire et d'ordonner la communication de l'information.

Ce qu'il faut retenir

Parce que l'affaire est encore devant les tribunaux, il serait prématuré d'en tirer des enseignements définitifs. On pourra toutefois en dégager, au bout du compte, une précieuse leçon sur le caractère vivant de la *Loi sur l'accès à l'information*. Après un débat difficile en comité, on a réussi à trouver, en 1982, un terrain d'entente pour préserver jusqu'à un certain point l'accès du public aux documents confidentiels du Cabinet. Le compromis consistait en ceci :

- 1) accorder au public l'accès à la documentation dont disposait le Cabinet lors de la prise de décisions;
- 2) permettre l'accès à cette information immédiatement après que la décision à laquelle elle se rapporte est rendue publique ou, à défaut de publicité, quatre ans après que la décision a été rendue.

Presque immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi sur l'accès (1^{er} juillet 1983), les titres des documents figurant dans le Système de dossiers du Cabinet ont été changés, geste qui, avance le BCP, éteignait par le fait même le droit d'accès mûrement réfléchi qu'avait défini le Parlement. Le plus surprenant dans cette histoire, c'est qu'avant cette affaire, personne n'avait contesté le fait que la décision d'appliquer la clause d'exception des « documents de travail » aux documents confidentiels du Cabinet fermait la porte d'accès aux procédures du Cabinet qu'avait ouverte le Parlement. Quelle que soit

Bureau du Conseil privé (BCP),
Environnement Canada a refusé
l'accès aux documents demandés en
ces termes :

(traduction) « Veuillez prendre note
que, bien que les documents de
travail ne fassent plus partie du
Système de dossiers du Cabinet,
tous les documents contenant
l'information demandée sont exclus
en vertu des alinéas 69(1)a) et
69(1)e) de la *Loi sur l'accès à
l'information*. »

Insatisfait de la réponse, le demandeur
a déposé une plainte auprès du
Commissaire à l'information.

Problème juridique

Le Parlement a accepté de soustraire
les documents confidentiels du
Cabinet à l'application de la *Loi sur
l'accès à l'information*, mais à une
condition. Ainsi, il a exempté une
catégorie particulière de documents du
Cabinet et déterminé que ceux-ci
seront assujettis à la *Loi* dès lors que
les décisions du Cabinet auxquelles ils
se rapportent auront été rendues
publiques ou, à défaut de publicité,
quatre ans après qu'elles auront été
rendues. Cette catégorie est décrite à
l'alinéa 69(1)b) de la *Loi* :

« documents de travail destinés à
présenter des problèmes, des
analyses ou des options politiques à
l'examen du Conseil ».

Ce n'est pas une coïncidence si le
libellé de la demande de
communication est identique à cette
disposition. De toute évidence, c'est

parce que le demandeur voulait
connaître les fondements de la
décision du gouvernement d'imposer
des restrictions au MMT.

Durant son enquête, le Commissaire à
l'information a appris que le
document du Cabinet faisant état des
problèmes, des analyses et des options
relativement au MMT ne portait pas le
nom de « document de travail », mais
correspondait plutôt à la section
« analyse » du Mémoire au Cabinet
(MC). En 1984, on a changé le
Système de dossiers du Cabinet en
consignant l'information qu'on
trouvait autrefois dans les documents
de travail dans des documents
renommés. Ainsi, de 1984 à 1986, on
a présenté au Cabinet les problèmes,
analyses et options dans la section
« Note au Cabinet » des MC. Mais
depuis 1986, cette information figure
dans la section « Analyse » des MC.

Le BCP a pensé qu'il y avait quelque
chose de magique dans l'appellation
« document de travail ». À son avis,
puisque celle-ci n'est plus utilisée, le
droit fondamental du public d'accéder
au type d'information qu'on trouvait
auparavant dans ce type de document
s'éteint automatiquement.

Après avoir soigneusement examiné le
contexte législatif de la disposition,
les instructions relatives à la rédaction
aux fins du Système de dossiers du
Cabinet données durant la période qui
a immédiatement précédé l'adoption
de la *Loi sur l'accès à l'information*
jusqu'à nos jours, la section qui
énonce l'objet de la *Loi* ainsi que la
jurisprudence sur la bonne façon
d'interpréter la *Loi*, le Commissaire à

ils ne peuvent pas répondre de façon efficace et efficiente aux demandes d'accès. Il s'agit d'un secteur de responsabilité que la *Loi* confie spécifiquement au président du Conseil du Trésor. Tous les ministères doivent s'appuyer sur le leadership du Conseil du Trésor pour se pencher sur l'état lamentable de la gestion des documents dans l'administration fédérale.

Le jeu des gobelets (04-99)

Contexte

En 1997, le Parlement a adopté une loi, la *Loi sur les additifs à base de manganesse*, qui visait à imposer des restrictions au commerce interprovincial et à l'importation d'un additif pour les carburants appelé manganesse méthylcyclopentadiényle tricarbonyle ou MMT. Le projet de loi avait été parrainé par le ministre de l'Environnement.

À l'automne 1997, une demande d'accès était soumise à Environnement Canada pour :

(traduction) « documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil privé de la Reine pour le Canada, relativement au manganesse méthylcyclopentadiényle tricarbonyle. »

Le demandeur voulait savoir sur quels documents le Cabinet appuyait sa décision d'interdire le MMT. Conformément aux instructions du

l'analyse des écarts de la STbr dans la mesure où l'on fournissait le Rapport d'analyse des écarts, il a déclenché une suite d'événements malheureux et partialement évitables. Il a suscité la méfiance de la demanderesse qui avait appris d'un tiers (comme c'est souvent le cas) l'existence d'autres documents concernant la STbr. Du point de vue juridique, bien sûr, le Ministère s'est également exposé aux critiques puisque la *Loi* énonce clairement que les demandes de communication doivent être interprétées de façon large.

En ce qui concerne les allégations de destruction illicite, il convient avant tout de retenir que toute destruction n'est pas répréhensible. Lorsqu'il existe une atmosphère de mécontentement et de méfiance dans un milieu de travail, même une activité de destruction parfaitement inoffensive peut être mal interprétée. Il est essentiel de veiller à ce que tous les employés aient une bonne compréhension des exigences en matière de destruction et de conservation des documents dans le secteur public pour éviter qu'ils ne détruisent, même par inadvertance, des documents qui ont une valeur d'archives ou pourraient être pertinents dans le cadre d'une demande de communication en traitement.

La plus importante leçon à tirer de ce cas est peut-être la mesure dans laquelle le droit d'accès à l'information dépend de saines pratiques de gestion des documents. Si les ministères ne savent pas quels documents ils possèdent ou à quel endroit leurs documents sont classés,

- ont mené des tests sur le destructeur de documents du BMV et inspecté l'appareil, l'aire de travail et le récipient du destructeur de documents du BMV;
 - ont pris possession des bandes audio originales et des copies de tous les documents sur la STbr que le D^r Alexander a actuellement en sa possession;
 - se sont procuré des copies des notes concernant les réunions du Comité de gestion des problèmes quotidiens auprès des personnes qui ont assisté aux réunions portant sur la STbr;
 - se sont procuré diverses listes de fichiers portant sur la STbr et Monsanto;
 - ont pris connaissance de certaines de documents relatifs à la STbr; ont pris note des mesures de sécurité physique en place au BMV.
- Par conséquent, je constate les faits suivants :
- 1) Des documents ont bel et bien été détruits au BMV pendant la période du 23 au 27 octobre 1998.
 - 2) La quantité de déchetage (59 pages) n'était pas inhabituelle et aucune destruction illicite n'a eu lieu.
 - 3) Quatre documents portant sur la STbr ont été détruits, soit :
 - une ébauche de 3 ou 4 pages d'une note de service au greffier du Comité sénatorial que l'on avait imprimée aux fins de vérification;

Ce qu'il faut retenir

- un exemplaire de 17 pages de la transcription de l'audience sénatoriale du 22 octobre sur la STbr;
 - deux documents d'un total de 33 pages concernant le Comité du Codex. Ces documents avaient été imprimés aux fins de vérification et demeurent intacts sur support électronique.
 - 4) Environ 5 pages de documents, n'ayant rien à voir avec la STbr, ont également été déchiquetés pendant cette période;
 - 5) Aucun fonctionnaire de SC n'a tenté de nuire délibérément à votre droit d'accès aux documents sur la STbr.
- Pour les raisons énoncées ci-dessus, je juge que votre plainte sur la destruction illicite de documents est sans fondement.
- En conclusion, je vous remercie, ainsi que le sous-ministre de Santé Canada et tous ceux qui ont aidé les membres de mon personnel à mener cette enquête, pour toute l'aide fournie et la collaboration respectueuse dont vous avez fait preuve à l'égard de notre organisme. »

Pour établir les faits, les enquêteurs ont rencontré tous les scientifiques et tous les gestionnaires du BVM ainsi que d'autres employés intéressés du

BVM en vue de répondre aux

questions suivantes :

- Qui se trouvait dans les locaux du BVM les 23, 26 et 27 octobre?
- Quelqu'un avait-il fait du déchetage au BVM à ces dates?

- Le cas échéant, qui étaient ces personnes et qui les avait vues faire?

- Quels documents avaient été déchiquetés et, s'il y en avait, pour quelle raison?

- La destruction des documents était-elle conforme aux politiques de gestion des documents du gouvernement?

- Les activités de déchetage au BVM étaient-elles plus élevées que d'habitude ces trois jours-là?

- A-t-on demandé à quelqu'un de déchiqueter des documents sur la STbr pour le compte de quelqu'un d'autre?

- Quelqu'un a-t-il remarqué un volume élevé de résidus de poudre autour du destructeur de documents?

- A-t-on constaté l'absence de documents sur la STbr?

En plus des entrevues, les fonctionnaires du commissariat :

- ont eu des entretiens avec d'autres dirigeants de Santé Canada et de la Direction générale de la protection de la santé;

vertu des articles 20, 23 et 68 de la Loi

sur l'accès à l'information. Étant donné qu'on a depuis trouvé d'autres documents et qu'on travaille

actuellement à y appliquer des

exemptions, je m'abstendrai de

formuler des conclusions sur cet

aspect de votre plainte jusqu'à ce que

toutes les exemptions aient été

appliquées et examinées par nos

enquêteurs.

3. Destruction répréhensible de documents

Le 28 octobre 1998, vous avez

soulevé la possibilité qu'on ait détruit

des documents relatifs à votre

demande d'accès et aux audiences du

Comité sénatorial permanent de

l'agriculture et des forêts sur les

questions connexes à la STbr. Plus

précisément, vous avez affirmé qu'on

avait observé un degré

inhabituellement élevé de

déchiquetage au BVM les 23, 26 et

27 octobre. Vous avez, plus

particulièrement, affirmé qu'à ces

dates, la secrétaire du D^r Lachance

ainsi que les D^{rs} Alexander et Yong

avaient fait un usage soutenu du

destructeur de documents.

Étant donné la gravité de ces

allégations, j'ai immédiatement

envoyé des représentants chargés de

lancer une enquête en rencontrant le

sous-ministre de la Santé et d'autres

dirigeants de Santé Canada. Ces

rencontres ont eu lieu le 28 octobre et

d'autres rencontres ont été organisées

par la suite. À ma demande, on a

instruit chaque employé de SC de

cesser toute activité de destruction de

documents portant sur la STbr.

communiqué les bandes audio n'était pas le résultat d'un camoufflage délibéré ni d'une tentative

répréhensible de supprimer de l'information sur la STbr. En effet, les bandes audio ont été jugées utiles à une demande d'accès que SC a reçue neuf jours après la votre. Autrement dit, personne ne tentait de protéger ces bandes audio contre le droit d'accès.

En plus des bandes audio, SC a

également omis de considérer d'autres documents sur la STbr dans le traitement de votre demande du 1^{er} juin. Certains de ces documents ont récemment été trouvés en possession du D^r Lambert, scientifique au service du Bureau des médicaments vétérinaires (BMV), alors que d'autres ont été retrouvés à la Direction des aliments.

L'enquête a établi qu'on avait d'abord donné suite à votre demande en effectuant une recherche de documents concernant la STbr dans le registre central du BMV. Une recherche de nature aussi restreinte ne pouvait produire que des résultats insuffisants étant donné l'état rudimentaire du système de gestion des documents au BMV.

SC travaille actuellement à l'examen de ces documents supplémentaires en vue de déterminer s'il convient d'y appliquer des exemptions avant de vous les communiquer. On nous a assurés que l'examen sera effectué avec toute la célérité voulue. De même, SC a

accepté ma recommandation de ne pas

vous imposer de frais pour les divulgations supplémentaires.

J'ai également appelé à Santé

Canada que, dans l'esprit de la Loi, il convient d'interpréter les demandes d'accès de façon aussi large que possible. Lorsque la portée d'une demande est incertaine, il est indispensable de communiquer avec le demandeur pour établir clairement la portée de la demande de communication.

Troisièmement, j'ai recommandé à SC de porter une attention et un soin particuliers à la mise en place d'une politique de gestion des documents ministériels. En se fondant sur un survol rapide de la façon dont les documents sont générés, indexés, classés, entreposés et détruits au BMV, il m'est impossible d'affirmer avec certitude que tous les documents relatifs à votre demande ont été

trouvés et traités. Bref, nous n'avons aucun moyen de déterminer le nombre et la nature des documents que possède le Ministère sur un sujet donné, où ces documents sont situés et, lorsqu'ils ne peuvent être retrouvés, s'ils ont été dûment archivés ou détruits. Nous sommes toutefois convaincus, dans la mesure du raisonnable, que Santé Canada s'est efforcé de trouver et de traiter tous les documents visés par votre demande.

2. Bien-fondé des exemptions

Dans la réponse initiale à votre

demande, on a trouvé et traité environ 134 pages de documentation. Certains renseignements ont été tenus secrets en

(STBr). D'abord, vous soutenez qu'on ne vous a pas communiqué tous les documents que vous aviez demandés dans une demande de communication en date du 1^{er} juin 1998. Ensuite, vous n'êtes pas convaincue du bien-fondé des exemptions appliquées par SC aux documents qui vous ont été remis en réponse à votre demande de communication. Enfin, vous craignez qu'il n'y ait eu destruction répréhensible de certains documents portant sur la STBr. Permettez-moi d'aborder chaque point séparément.

1. Caractère exhaustif de la réponse : Vous êtes particulièrement mécontente du fait que le Ministère, en traitant votre demande du 1^{er} juin, ne vous a pas fourni de copie des enregistrements audio des réunions de l'Équipe de travail sur l'analyse des écarts de la STBr.

Les résultats de l'enquête m'ont convaincu que ces enregistrements audio étaient bel et bien pertinents, que le Ministère aurait dû les traiter et, sous réserve des exemptions applicables, vous en faire parvenir une copie. Votre demande a été interprétée de façon trop étroite. Pendant l'enquête, le contenu des enregistrements a été transcrit et examiné à la lumière de la Loi. Les portions accessibles vous ont été fournies le 23 décembre 1998, c'est-à-dire à la date où les documents ont été placés sur le site Web de Santé Canada.

Je m'empresse d'ajouter que l'enquête m'a également convaincu que le fait de ne pas avoir

plainte en trois volets auprès du Commissaire à l'information. Premièrement, l'adjointe se disait convaincue qu'il existait d'autres documents. Deuxièmement, elle s'opposait au fait que SC ait invoqué des exemptions pour ne pas avoir à produire l'ensemble des documents demandés. Troisièmement, elle craignait que certains documents portant sur la STBr n'aient été détruits de façon illícite. En effet, une source anonyme avait indiqué au bureau du sénateur qu'on avait observé une quantité anormale de déchiquetage au Bureau des médicaments vétérinaires de Santé Canada. Le présumé déchiquetage aurait eu lieu immédiatement après que des scientifiques eurent affirmé devant le Comité que les interventions de Santé Canada avaient porté atteinte à leurs travaux.

Problème juridique

Puisque la demanderesse a rendu public le rapport du commissaire sur les résultats de l'enquête, nous pouvons publier la version textuelle de cette réponse dans le présent rapport. La réponse est la suivante :

[TRANSCRIPTION]

« Je vous écris pour vous faire part des résultats de notre enquête suite à votre plainte aux termes de la Loi sur l'accès à l'information (la Loi) contre Santé Canada (SC) concernant une demande de documents relatifs aux réunions de l'Équipe de travail sur l'analyse des écarts de la STBr (Nutrilac).

Votre plainte portait sur trois points distincts concernant votre demande de documents sur le médicament Nutrilac

s'en assurer. Il va de soi que la consultation avec le demandeur doit être axée sur la divulgation complète de tous les types de documents pouvant présenter un intérêt pour celui-ci afin qu'il puisse faire un choix éclairé et significatif.

Bien qu'il soit essentiel pour le droit d'accès à l'information de prendre acte des activités, des débats et des décisions des fonctionnaires, et de consigner également les facteurs qui entrent en ligne de compte dans ces décisions, la loi ne prescrit pas de faire des enregistrements audio des réunions. Par contre, lorsqu'on a fait des enregistrements audio et qu'on souhaite les détruire, il importe de respecter les calendriers de conservation et de disposition approuvés par l'Archiviste national.

Pour déterminer si des

enregistrements de réunions peuvent être détruits ou effacés, il faut tenir compte des points suivants :

- 1) Ces bandes sont-elles visées par une demande de communication en traitement?
- 2) Ces bandes étaient-elles destinées à tenir lieu de compte rendu officiel de la réunion?
- 3) Si l'on a rédigé un procès-verbal à partir de ces bandes, ce document a-t-il été détruit?
- 4) Ces bandes ont-elles été utilisées à des fins administratives autres que la rédaction d'un procès-verbal?
- 5) La réunion portait-elle sur une question nationale particulièrement importante?

Déchiqûeter ou ne pas déchiqûeter

(03-99)

Contexte

Cette année, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a entrepris une enquête sur la sécurité de l'hormone de croissance bovine (STbr) appelée Nutrilac. Pendant près de 11 ans, Santé Canada a tenté de déterminer s'il fallait approuver l'utilisation de la STbr au Canada. Par conséquent, une grande partie du processus du Comité sénatorial permanent visait à évaluer les processus de Santé Canada, à examiner l'avancement des

connaissances scientifiques et à mener des entrevues avec les fonctionnaires et les scientifiques de Santé Canada (SC).

Dans le cadre de son enquête, le Comité s'est vu refuser l'accès à certains renseignements qu'il avait demandés à Santé Canada. L'adjoînte spéciale d'un des membres du Comité a donc présenté une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour avoir accès aux documents tenus secrets ainsi qu'à tous les documents relatifs à la STbr.

Après avoir reçu la réponse de Santé Canada, invoquant des exemptions pour certaines parties des documents, l'adjoînte spéciale a déposé une

les procès-verbaux étaient tellement « cuisinés » en vue de la présentation au public que les bandes audio constituèrent le seul compte rendu fiable des réunions de la CCN. Selon lui, les bandes ne sont pas de nature transitoire; elles ont une valeur d'archives et le public a le droit d'exiger qu'elles soient conservées et mises à la disposition du public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le commissaire a conclu que la pratique de la CCN d'effacer ses bandes n'était pas répénensible, du moins aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. La CCN n'a jamais effacé ces bandes dans le but de faire obstacle au droit d'accès. La CCN a pris soin d'élaborer sa politique d'effacement des bandes conformément à l'exigence de conservation des documents de la *Loi sur les Archives nationales*. Le commissaire n'a formulé qu'une réserve, qui concerne l'utilisation des bandes dans le cadre de poursuites judiciaires concernant le pont Champlain. Si les bandes peuvent servir de cette façon, il est très plausible qu'elles aient bel et bien valeur d'archives. À cet égard, le Commissaire a recommandé à la CCN, avant d'effacer des enregistrements de réunions, de s'assurer que les Archives nationales ont expressément autorisé la destruction de ces enregistrements.

iii) Obligation de continuer les enregistrements

Selon le demandeur, la décision de la CCN de cesser d'enregistrer ses réunions est directement liée à sa demande d'accès pour ces bandes. En

outre, il affirme que l'intérêt public, lorsqu'il s'agit de la reddition de comptes dans le secteur public, oblige la CCN à tenir des comptes rendus fiables de ses débats.

La CCN, quant à elle, soutient que la décision de ne plus enregistrer ses réunions a été prise avant la demande de communication et s'insère dans un effort de réduction des coûts. Le poste de la personne qui gèrait ces bandes a été jugé superflu. La CCN a également souligné que ses procès-verbaux et les autres comptes rendus de ses réunions témoignent adéquatement de ses débats et que le fait de continuer les enregistrements ne sert en rien l'intérêt public.

Le commissaire a fait remarquer que la *Loi sur l'accès à l'information* ne prescrit pas aux fonctionnaires de créer des dossiers de quelque type que ce soit, y compris des bandes audio. Il a également conclu que la CCN n'avait pas agi de mauvaise foi en décidant de ne pas conserver les enregistrements audio de ses réunions. Le commissaire a fait valoir sa conviction que les fonctionnaires doivent tenir des dossiers fidèles, sans quoi le droit d'accès à l'information perd tout son sens. Cependant, dans ce cas, il n'a trouvé aucune raison de critiquer la décision de la CCN de cesser les enregistrements.

Ce qu'il faut retenir

Il est important d'interpréter les demandes d'accès de façon libérale. Lorsque la portée de la demande n'est pas clairement établie, il faut communiquer avec le demandeur pour

même, la CCN a indiqué au chercheur qu'elle ne faisait plus d'enregistrements audio de ses réunions, sauf lorsque le comité consultatif devait prendre des décisions.

Le demandeur a porté plainte au Commissaire à l'information. Il s'opposait à la décision du CCN de cesser d'enregistrer ses réunions sur bandes et il soutenait que la destruction des bandes était une pratique réprouvable. Enfin, le demandeur s'est plaint que la CCN aurait dû l'avertir dès le départ de l'existence de ces bandes.

Problème juridique

La CCN était-elle tenue d'informer le demandeur que ses réunions avaient été enregistrées sur bandes audio? La CCN était-elle autorisée à effacer les enregistrements des réunions antérieures? La CCN avait-elle le droit de décider de ne plus enregistrer ses réunions? Toutes ces questions ont été soulevées par le demandeur.

i) Obligation d'informer

En ce qui concerne son obligation d'informer, la CCN soutient qu'elle a correctement traité les demandes du chercheur. La CCN a fourni les procès-verbaux des réunions et le demandeur a accepté ces procès-verbaux sans demander d'autres documents connexes. Pour sa part, le demandeur insiste sur le fait que personne ne lui avait signalé qu'il existait des bandes; si on le lui avait dit, il aurait clairement énoncé qu'il voulait y avoir accès.

Le commissaire a jugé que la formulation des nombreuses demandes du chercheur au fil des ans était assez large pour inclure les bandes audio. À tout le moins, la portée des demandes était tellement vague que la CCN aurait dû communiquer avec le demandeur pour éclaircir la nature de ses attentes. Bien sûr, il aurait été préférable d'informer le demandeur qu'il existait des bandes audio pour lui permettre de prendre une décision éclairée quant à la portée de ses demandes de communication. Même si rien ne porte à croire que la CCN ait été de mauvaise foi, le commissaire a recommandé à l'organisme d'interpréter plus largement les demandes de communication qu'elle recevra à l'avenir. Il a également recommandé à la CCN, lorsqu'une demande suscite des doutes, de communiquer avec le demandeur en vue d'éclaircir la portée de la demande et de veiller à ce que cette conversation soit axée sur la divulgation complète de tous les types de dossiers de l'institution qui pourraient intéresser le demandeur.

ii) Obligation de conserver

La CCN a établi de façon satisfaisante que les fonctionnaires des Archives nationales avaient approuvé sa pratique de considérer les bandes audio comme des « enregistrements transitoires » qui servent un but précis et qu'il est inutile de conserver par la suite. La CCN a expliqué qu'on enregistrerait les réunions uniquement pour aider à la préparation des procès-verbaux officiels et qu'ils n'étaient plus d'aucune utilité une fois les procès-verbaux approuvés. Le demandeur, par contre, estimait que

Les bandes de la CCN

(02-99)

Contexte

Un chercheur qui s'intéresse particulièrement au travail de la CCN a présenté des demandes périodiques d'accès aux « procès-verbaux ». En réponse à ces demandes, la CCN lui a communiqué les procès-verbaux officiels de ses réunions, tout en tenant compte des exemptions des enregistrements audio de ses réunions, mais ces enregistrements n'ont pas été traités dans le cadre des demandes d'accès du chercheur en question. En outre, personne à la CCN n'a mis le demandeur au courant de l'existence de ces bandes ou n'a cherché à savoir si ses demandes visaient d'éventuelles bandes audio. Le chercheur a eu vent de l'existence des bandes lorsque la CCN a dû produire une partie de ces enregistrements devant la Cour fédérale du Canada pour l'instruction d'une poursuite concernant une décision de la CCN d'approuver une troisième voie sur le pont Champlain qui enjambe la rivière des Outaouais. Lorsqu'il a appris l'existence des bandes, le chercheur a présenté une nouvelle demande pour obtenir toutes les bandes des réunions antérieures de la CCN. La CCN a donné suite à cette demande en lui communiquant les transcriptions de certaines des plus récentes bandes et en informant le demandeur que la plupart des bandes avaient été effacées dans le cadre de la destruction routinière des dossiers. De

Le deuxième point à retenir est que les exemptions fondées sur le critère des préjudices (en l'occurrence 16(1)c) et 20(1)c) imposent un lourd fardeau de preuve à ceux qui en invoquent la protection. La probabilité que la divulgation engendre des préjudices n'est pas suffisante en soi. Les assertions voulant que l'information soit confidentielle aux yeux d'autres secteurs de compétence ne suffisent pas non plus. Il s'agit d'un critère objectif et non subjectif; il nécessite la production de preuves concrètes établissant la nature des préjudices prévus et le lien qui existe entre ces préjudices et la divulgation.

Enfin, ce cas démontre que même lorsque les atteintes à la vie privée sont minimes, le secret reste justifié à moins que la divulgation ne serve un intérêt public clair et impérieux. Il est particulièrement difficile de justifier une atteinte à la vie privée lorsqu'on a déjà pris des mesures pour servir l'intérêt public en divulguant d'autres renseignements connexes. En l'occurrence, la divulgation des comptes rendus textuels et l'obligation de publier un rapport sur les résultats de l'enquête ont satisfait l'intérêt du public à l'égard de la divulgation des communications de contrôle aérien avec le vol 111 de Swiss Air.

n'avaient pas lorsqu'ils travaillaient pour Transports Canada.

que ces communications n'avaient pas été, en fait, mises à la disposition du public. De plus, même si elles l'avaient été, la diffusion de communications radio interceptées est une infraction aux termes de la *Loi sur la radiocommunication*.

Troisièmement, le commissaire a entrepris de déterminer si la divulgation de ces enregistrements servait un intérêt public prépondérant. Il a souligné que toute atteinte à la vie privée pouvant découler de cette divulgation serait mineure. Le public, particulièrement le public de la région de Moncton, connaissait déjà le contenu des communications et l'identité des pilotes du vol 111. Il est même probable que beaucoup de gens savaient quels contrôleurs aériens s'étaient occupés du vol 111 de Swiss Air.

Pourant, le commissaire a également émis l'opinion que la divulgation ne servirait pas un intérêt public considérable. Il a admis, sans toutefois prendre de décision, qu'il était possible que cette divulgation serve un intérêt public plus élevé qu'une simple curiosité; par contre, il a décidé que cet intérêt public n'était pas suffisant pour l'emporter sur une atteinte à la vie privée, si minime soit-elle.

Le commissaire a insisté sur le fait que le BST avait déjà divulgué le compte rendu des communications de contrôle aérien et que cet organisme ferait un rapport public des résultats de son enquête lorsqu'il l'aurait terminé. Ces éléments, selon le commissaire, étaient suffisants pour

convaincre le public de l'efficacité du contrôle aérien, de la sécurité aérienne et des processus d'enquête sur les accidents aériens au Canada. Par conséquent, le commissaire a jugé que le paragraphe 19(1) de la *Loi* justifiait la décision du BST de refuser de divulguer les enregistrements des communications de contrôle aérien avec le vol 111 de Swiss Air. La plainte a été rejetée.

Ce qu'il faut retenir

Le premier point à retenir est quelque peu tangentiel aux détails de ce cas. En effet, nous avons appris que le fait de privatiser les fonctions du secteur public (dans ce cas, le contrôle du trafic aérien) comporte des risques pour les droits d'accès du public. Lorsque ces services étaient encore fournis par la fonction publique, Transports Canada n'aurait pas pu refuser de divulguer les noms des contrôleurs aériens qui travaillaient lorsque le vol 111 de Swiss Air s'est écrasé. En vertu de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les renseignements au sujet du poste et des tâches des fonctionnaires ne peuvent être tenus secrets sous prétexte qu'il s'agit de « renseignements personnels ».

Tout ceci a changé lorsque les services de contrôle du trafic aérien ont été confiés à NAVCAN et lorsque le gouvernement a décidé de ne pas assujettir NAVCAN à la *Loi sur l'accès à l'information*. Les contrôleurs aériens ne sont pas des employés d'une institution visée par la *Loi* et, par conséquent, ils ont des droits relatifs à la vie privée qu'ils

divulgar la vie privée.

Pour déterminer si l'on peut considérer les enregistrements audio comme des « renseignements personnels », il faut se fier à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cette dernière disposition définit « renseignements personnels » comme tout renseignement concernant un individu identifiable. Le commissaire a conclu que la voix, avec les caractéristiques que révèle la bande sur le plan du ton et des émotions, constitue une forme de renseignements au sujet de personnes qu'il est possible d'identifier grâce à leur voix. La divulgation lie également le contenu des comptes rendus déjà divulgués à des personnes identifiables. Aussi, il a conclu que les enregistrements audio constituent bel et bien des « renseignements personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la Loi.

Ensuite, le commissaire a déterminé que les personnes intéressées n'avaient pas autorisé la divulgation de leurs renseignements personnels. Par contre, la question qui consiste à savoir si l'information avait déjà été rendue publique a été moins facile à résoudre. Les communications du contrôle aérien avaient été transmises sur des fréquences radio ouvertes. Il est donc possible que les équipages qui auraient syntonisé cette fréquence aient entendu ces communications. Malgré cela, le commissaire a conclu

communiquer les enregistrements audio.

Alinéa 20(1)c) :

Le BST et NAVCAN ont également fait valoir que la divulgation de ces bandes serait également néfaste pour la position concurrentielle de NAVCAN et pouvait engendrer des pertes matérielles. Cependant, ni l'une ni l'autre des parties intéressées n'a fourni d'éléments probants établissant la nature des préjudices anticipés ni le lien entre la communication des enregistrements et ces préjudices. En fait, NAVCAN a choisi de garder le silence sur l'exemption en vertu de l'alinéa 20(1)c).

Par conséquent, le commissaire, estimant que le BST ne s'était pas acquitté du fardeau d'établir l'applicabilité de l'exemption, en a conclu que n'alinéa 20(1)c) ne justifiait pas le refus de communiquer dans ce cas.

Paragraphe 19(1) :

Cette disposition stipule que les institutions fédérales doivent refuser de communiquer des renseignements personnels au sujet de tiers sauf dans les circonstances établies au paragraphe 19(2). Par conséquent, en évaluant l'applicabilité de cette exemption, il faut d'abord déterminer si l'information tenue secrète est de nature « personnelle » et, ensuite, si la divulgation de ces renseignements est néanmoins autorisée aux termes du paragraphe 19(2). Cette dernière disposition autorise la divulgation de renseignements personnels 1) avec le consentement de la personne qu'ils concernent; 2) si l'information a déjà été rendue publique; 3) si la

du vol 111. Le demandeur a insisté sur le fait que la transcription avait déjà été divulguée et que le BST avait déjà communiqué des bandes dans le cadre d'autres enquêtes sur des catastrophes aériennes. Le BST, pour sa part, a expliqué qu'il avait engagé des spécialistes capables d'analyser les subtilités de la bande comme la rapidité de la respiration, les indicateurs de stress dans la voix et ainsi de suite. Selon le BST, la communication de ces enregistrements ne pouvait qu'enflammer les spéculations qui faisaient déjà rage dans les médias quant à ce qui s'était réellement passé avant l'écrasement, ce qui aurait pour effet de distraire l'énergie et l'attention du BST, et de l'empêcher de se consacrer pleinement à son enquête. Le BST a également soutenu que, par le passé, ce genre de bande avait seulement été communiqué dans des cas où personne n'avait perdu la vie et lorsque les enquêtes étaient relativement simples.

de l'enquête.

Le Commissaire a l'information a conclu que le BST n'avait pas établi que la communication des bandes pouvait vraisemblablement porter préjudice à l'enquête. Il a souligné que le BST avait tout le pouvoir et l'autorité nécessaires pour mener ses enquêtes comme il l'entend. Même si la communication engendrait des spéculations, rien ne porte à croire que celles-ci entraveraient les priorités de l'enquête du BST. Selon le commissaire, c'est le BST et non la divulgation des bandes audio qui serait à blâmer s'il laissait l'attention des médias traverser la bonne marche de l'enquête.

Alinéa 20(1)(b) :

Cette disposition stipule que les institutions fédérales doivent refuser de communiquer « des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques » de nature confidentielle qui ont été fournis à l'institution fédérale par un tiers - NAVCAN a fourni ces bandes au BST et a insisté sur le fait qu'elles contenaient de l'information technique qu'il ne convenait pas de divulguer.

En outre, le commissaire a conclu, en se fondant sur son examen des bandes, qu'il est peu probable que la communication de ces enregistrements cause encore plus de spéculations que ce qu'on avait déjà entendu lors de la divulgation non autorisée d'un prétendu sommaire du contenu des enregistrements provenant de la cabine de pilotage du vol 111 de Swiss Air. Aussi, le Commissaire a décidé que l'alinéa 16(1)(c) ne justifiait pas le refus de communiquer.

Pan-Pan-Pan (01-99)

Contexte

Le 2 septembre 1998, le vol 111 de Swiss Air s'est écrasé dans l'océan à 30 milles au sud-ouest de Halifax, tuant tragiquement tous les passagers et les membres de l'équipage. Avant l'écrasement, soit entre 0 h 58 min 16 s et 1 h 25 min 49 s (temps universel), l'équipage du vol 111 était en communication avec les contrôleurs aériens de Moncton (Nouveau-Brunswick) et avec ceux de Halifax (Nouvelle-Écosse). Ces conversations ont été enregistrées par NAVCAN (fournisseur, récemment privatisé, de services de contrôle aérien au Canada).

Puisque ce désastre s'est produit en territoire canadien, on a confié l'enquête au Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (BST). Entre autres preuves, NAVCAN a dû fournir l'enregistrement des communications entre les contrôleurs aériens et l'équipage du vol 111. Pendant l'enquête, le BST a rendu public un compte rendu textuel des enregistrements, mais a refusé de fournir les enregistrements originaux. Un représentant de l'émission « W-Five » de la station CTV a présenté une demande de communication au BST en vertu de la Loi sur l'accès à l'information en vue

d'obtenir les enregistrements audio. On a refusé d'accéder à cette demande pour quatre raisons. Premièrement, le BST a fait valoir que la communication pourrait entraver le déroulement de l'enquête en s'appuyant sur l'exemption prescrite à l'alinéa 16(1)c). Deuxièmement, le BST a soutenu que la divulgation serait une atteinte injustifiée à la vie privée, invoquant le paragraphe 19(1) à l'appui. Troisièmement, le BST a expliqué que les enregistrements contenaient des renseignements techniques confidentiels fournis pas NAVCAN. À cette fin, le BST a invoqué l'alinéa 20(1)b).

Enfin, le BST a soutenu qu'on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation de l'enregistrement engendre des pertes matérielles ou des préjudices pour NAVCAN et s'est appuyé sur l'alinéa 20(1)c) pour justifier ce besoin de secret.

Le commissaire a reçu des observations du demandeur, du BST, de NAVCAN et de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien.

Problème juridique

Alinéa 16(1)c) :

C'est au BST qu'il incombat de prouver que la divulgation des enregistrements risquait vraisemblablement de nuire à la bonne marche de l'enquête sur l'écrasement

renvoi correspondant à l'alinéa 30(1)b) de cette loi sont ajoutés (1998, ch. 25, art. 161, en vigueur le 22 décembre 1998).

IV. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information

Projet de loi C-216

Le projet de loi C-216 a été déposé par M. Myron Thompson, député réformiste de Wild Rose, le 29 septembre 1997. Il propose d'assujettir toutes les sociétés d'État à la Loi. Le projet de loi a été débattu en deuxième lecture à la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1997 et le 13 mars 1998. Cependant, une motion tendant à la deuxième lecture a été rejetée le 28 avril 1998.

Projets de loi C-217 et C-253

Le projet de loi C-217 a été déposé par M. Bob Mills, député réformiste de Red Deer, le 29 septembre 1997. En vertu de ce projet de loi, les résultats de tout sondage d'opinion publique commandé par un ministère ou tout autre organisme fédéral doivent être communiqués au Parlement. Le projet de loi a été débattu en deuxième lecture et a été rayé du Feuilleton le 31 octobre 1997. Cependant, la proposition a été ramenée au Parlement sous la forme du projet de loi C-253 déposé par M. Mark Inky, député réformiste de Dauphin-Swan River, le 22 octobre

Projet de loi C-264

Le projet de loi C-264 a été déposé par M. John Bryden, député libéral de Wentworth-Burlington, le 23 octobre 1997 et a été réimprimé conformément à une ordonnance prononcée le 11 juin 1998. Il prévoit une réforme exhaustive de la Loi. Le projet de loi s'appuie sur les recommandations en matière de réforme avancées par le Comité de la justice en 1986, par le Commissaire à l'information en 1994 ainsi que sur la vaste expérience de l'auteur quant à l'utilisation de la Loi sur l'accès à l'information dans le cadre de ses propres recherches. Exception faite de l'examen du projet de loi en juin 1998, celui-ci n'a fait aucun progrès depuis sa première lecture le 23 octobre 1997.

Projet de loi C-286

Le projet de C-286 a été déposé par M. Michel Bellehumeur, député bloquiste de Berthier-Montcalm, le 24 novembre 1997. Il porte sur un certain nombre de questions soulevées par le Commissaire à l'information dans les rapports annuels antérieurs relativement à la destruction et à la falsification des documents, au non-respect des délais prescrits pour le traitement des demandes de communication et à l'accès aux documents confidentiels du Conseil privé. Le projet de loi n'a pas évolué depuis sa première lecture.

1997. Le projet de loi C-253 n'a fait

Fédérales » (1998, ch. 25, art. 160(1), en vigueur le 22 décembre 1998) :

Office gwich'in d'aménagement territorial
Office gwich'in des terres et des eaux
Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée
du Mackenzie
Office des terres et des eaux du Sathu
Office d'aménagement territorial du Sathu

III. Nouvelles dispositions

relatives au secret

« Conseil canadien des relations industrielles » sous l'interdire
« Autres institutions fédérales »
remplace « Conseil canadien des relations de travail » (1998, ch. 26, art. 70 et 71, en vigueur le 1^{er} janvier 1999).

En 1998, le gouvernement a adopté d'autres interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux en ajoutant des dispositions à l'Annexe II de la Loi sur l'accès à l'information. Ces nouvelles interdictions sont les suivantes :

Annexe II

« Loi sur le ministère du

Développement des ressources

humaines » et un renvoi

correspondant à l'article 33.5 de cette loi sont ajoutés (1998, ch. 21, art. 73, en vigueur le 18 juin 1998).

« Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie » et un

« Administration portuaire de

Montréal »

« Administration portuaire de

Nanaimo »

« Administration portuaire du North

Fraser »

« Administration portuaire de Port

Alberni »

« Administration portuaire de Prince

Rupert »

« Administration portuaire de

Québec »

« Administration portuaire du

Saguenay »

« Administration portuaire de Saint

John »

« Administration portuaire de

Sept-Îles »

« Administration portuaire de St.

John »

« Administration portuaire de Thunder

Bay »

« Administration portuaire de

Toronto »

« Administration portuaire de Trois-

Rivières »

« Administration portuaire de

Vancouver »

« Administration portuaire de

Windsor »

« Le Réseau du leadership » est ajouté

sous l'interdire « Autres

institutions fédérales »

(DORS/98-320, Gaz. Can., part.

II, en vigueur le 3 juin 1998).

« La Société des ponts fédéraux

Limitée » est ajoutée sous

l'interdire « Autres institutions

fédérales » (DORS/98-566, Gaz.

Can., part. II, en vigueur le

1^{er} décembre 1998).

Les organismes suivants sont ajoutés sous l'interdire « Autres institutions

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de cinq mille dollars, ou de l'une de ces peines.

II. Nouvelles institutions du gouvernement

En 1998, un certain nombre d'institutions fédérales ont été renommées, créées ou abolies. Par conséquent, ces nouvelles institutions ont été assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* alors que d'autres ont été supprimées. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Annexe I

« Bureau du commissaire provisoire du Nunavut » est ajouté sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » (1993, ch. 28, art. 78 (ann. III, art. 1), en vigueur le 27 novembre 1997).

« Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec » sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » remplace « Bureau fédéral de développement régional (Québec) » (DORS/98-120, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 23 février 1998).

« Bureau du Canada pour le millénaire » est ajouté sous l'inter titre « Autres institutions

fédérales » (DORS/98-149, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 12 mars 1998).

« Tribunal canadien des droits de la personne » sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » remplace « Comité du tribunal des droits de la personne » (1998, ch. 9, art. 35 et 36, en vigueur le 30 juin 1998).

« Société canadienne des ports » est supprimé sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, par. 159(1), en vigueur le 1^{er} janvier 1999).

« Administration de pilotage des Grands Lacs » sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » remplace « Administration de pilotage des Grands Lacs Inc. » (1998, ch. 10, par. 159(2) et art. 161, en vigueur le 1^{er} octobre 1998).

« Administration de la voie maritime du Saint-Laurent » est supprimé sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, art. 160, en vigueur le 1^{er} décembre 1998).

Les organismes suivants sont ajoutés sous l'inter titre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, art. 162, en vigueur le 1^{er} janvier 1999) :

« Administration portuaire du fleuve

Fraser »

« Administration portuaire de

Halifax »

« Administration portuaire de

Hamilton »

dernier a mené enquête et négocié la divulgation de renseignements supplémentaires. Dans son rapport, il indique que l'information qui n'a pas été divulguée aux demandeurs avait été correctement exemptée aux termes des dispositions spécifiques de la Loi. Les demandeurs, non satisfaits de ces résultats, ont demandé à la Cour fédérale de se pencher sur la question.

Après avoir examiné le dossier, la Cour a déclaré qu'elle n'était pas disposée à ordonner la divulgation d'autres documents. Elle a conclu dans le même sens que le Commissaire à l'information, c'est-à-dire que, dans certains cas, les exemptions aux termes de l'alinéa 16(1)c) n'étaient pas appliquées correctement, mais que, dans chacun de ces cas, on trouvait une autre disposition pour exempter le dossier en entier ou en partie. La Cour a appuyé ses conclusions en matière d'exemptions en vertu de l'alinéa 16(1)c) sur le précédent établi dans la décision *Rubin c. le Ministre du Transport*. Dans cette décision, on concluait qu'en examinant une exemption en vertu de l'alinéa 16(1)c), la Cour doit s'assurer que les préjudices invoqués sont liés à une enquête en cours ou imminente et non à d'éventuelles enquêtes futures.

D. Changements législatifs

1. Paragraphe 67.1—Infraction relative à l'entrave du droit d'accès prévu par la Loi

En réponse à une recommandation du Commissaire à l'information faite au Parlement en 1997 (voir Rapport

annuel 1996-1997, page 15), M^{me} Colleen Beaumier, députée libérale de Brampton-Ouest-Mississauga, a déposé le projet de loi C-208 le 26 septembre 1997. La Chambre des communes a adopté le projet de loi le 16 novembre 1998 et le Sénat le 16 mars 1999. Le projet de loi C-208 a reçu la sanction royale le 25 mars 1999. On y prescrit des amendes d'un montant pouvant atteindre 10 000 \$ et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans pour quiconque entrave le droit d'accès à l'information en détruisant, en falsifiant ou en cachant un document, ou en instruisant une personne de le faire. Le paragraphe 67.1 de la Loi est ainsi libellé :

67.1 (1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi :

- a) détruire, tronquer ou modifier un document;
- b) falsifier un document ou faire un faux document;
- c) cacher un document;
- d) ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas a) à c).

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

- a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de dix mille dollars, ou de l'une de ces peines;

La question consistait à savoir si le Ministère pouvait communiquer l'information et, plus précisément, si l'information visée relevait ou était « sous le contrôle » du Ministère en vertu du paragraphe 4(1) de la *Loi*. Le demandeur a expliqué que l'information visée était « sous le contrôle » de la Cour suprême, une institution qui ne fait pas partie du gouvernement et, par conséquent, n'est pas visé par la *Loi*.

La Cour a conclu que les documents demandés relevaient bel et bien d'une institution fédérale, soit le ministère des Finances, et non de la Cour suprême. Le paiement des factures était clairement la responsabilité du Ministère. La Cour a en outre fait remarquer que l'article 23 de la *Loi* ne sert en rien la cause du demandeur puisque la relation entre M^e Joli-Coeur et la Cour suprême ne peut être considérée comme une relation avocat-client aux termes de l'article 23. De surcroît, la Cour a jugé que, même si l'article 23 était applicable, seuls les détails des services fournis par M^e Joli-Coeur seraient réputés confidentiels et non les montants des factures.

Grimard c. la Commission canadienne des droits de la personne

(A-642-94) (Cour fédérale d'appel)

Cette affaire tourne autour d'un appel interjeté contre une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale confirmant la décision de la Commission canadienne des

droits de la personne de refuser la divulgation de certains renseignements. On a refusé de communiquer au demandeur le texte d'une entente entre deux parties dans une affaire instruite devant la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). La CCPD a refusé de divulguer le contenu de l'entente au motif qu'il s'agissait de renseignements personnels aux termes de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information et la Section de première instance ont soutenu la décision de la CCPD. La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la conclusion du juge de première instance et du Commissaire à l'information, et a rejeté l'appel, concluant que l'information était personnelle et que les personnes concernées par l'entente n'avaient pas autorisé la divulgation.

Hoogers et Steinhoff c. le Ministre des Communications (T-2587-93, T-265-94, T-595-95) (Section de première instance)

Dans cette affaire, la requête des demandeurs portait sur la communication de renseignements provenant des archives du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie royale du Canada au sujet du Syndicat des postiers du Canada. On a refusé de leur communiquer environ 2 000 pages de renseignements aux termes des paragraphes 13(1), 15(1), 16(1) et 19(1) de la *Loi*.

Les demandeurs ont porté plainte au Commissaire à l'information. Ce

**Sinclair Stevens c. le Premier
Ministre du Canada**
(T-2419-93 et A-263-97)

(Section de première instance et
Cour fédérale d'appel)

Par suite d'une demande de
communication présentée par Sinclair
Stevens, le Bureau du Conseil privé
(BCP) a prélevé et divulgué les
renseignements financiers des
comptes de facturation des avocats de
la Commission d'enquête sur les
allégations de conflit d'intérêt
concernant l'honorable Sinclair M.
Stevens (« la Commission Parker »).

Le BCP n'a pas divulgué la partie
narrative des comptes concernant les
services rendus. M. Stevens a porté
plainte au Commissaire à

l'information, qui s'est trouvée
d'accord avec le BCP. De l'avis du
commissaire, la partie narrative des
comptes est protégée par le secret
professionnel des avocats. M. Stevens,
non satisfait, a exercé son droit et a
demandé, aux termes de l'article 41 de
la Loi sur l'accès à l'information, que
l'on révise le refus du BCP de
divulguer la partie narrative de ces
comptes.

Le juge Rothstein a rejeté la demande
le 26 février 1997, au motif que
l'information était bel et bien protégée
par le secret professionnel des avocats
et que personne n'avait renoncé, de
façon expresse ou implicite, à ce
privilège. Le fait que la Commission
Parker ait soumis ses comptes au BCP
aux fins de paiement ne pouvait en
aucun cas être interprété comme une
renonciation au privilège protégeant
les comptes. Le juge a également fait
valoir que le prélevement et la

communication de certaines parties
d'un document sujet au privilège
avocat-client ne se solde pas par la
perte du privilège pour l'ensemble du
document. M. Stevens a interjeté
appel à la section d'appel de la Cour
fédérale. La Cour a rejeté l'appel et a
confirmé la décision du juge de
première instance, soit que
l'information avait été correctement
exemptée en vertu de l'article 23 de la
Loi sur l'accès à l'information.

**Desjardins, Ducharme, Stein et
Monast c. le Ministre des
Finances du Canada**
(T-912-98) (Section de première
instance)

Dans ce cas, une personne a déposé
une demande de communication à
Finances Canada pour obtenir des
documents contenant le montant versé
à M^{re} André Joli-Coeur, l'*amicus*
curiae désigné par la Cour suprême du
Canada pour les audiences sur la
question de la sécession du Québec.
Finances Canada était en possession
des documents pertinents parce que
l'*amicus curiae* avait présenté ses
comptes de facturation à un tiers
spécifié, soit le cabinet d'avocats
Desjardins, Ducharme, Stein et
Monast, pour qu'il effectue une
analyse des comptes et soumette des
certificats d'exactitude au Ministère.
Finances Canada a décidé de
divulguer les dossiers et en a averti le
comptable de l'*amicus curiae*, qui a
demandé à la Cour fédérale
d'ordonner au Ministère de ne pas
divulguer l'information demandée.

entre cet organisme et la SRC concernant la production et la télédiffusion des émissions sur la Fête du Canada de 1996 et de 1997. La SRC soutenait que l'entente n'aurait pas dû être communiquée aux termes des alinéas 20(1)c) et d) puisque cette divulgation engendrait un risque vraisemblable de préjudice probable pour sa position concurrentielle ainsi que pour ses négociations contractuelles et autres.

Le juge Teitelbaum a rejeté la demande. Il a conclu que la SRC n'avait pas soumis d'éléments de preuve matérielle solides quant à l'existence d'un préjudice probable si l'entente était communiquée. Il a souligné que la SRC n'avait pas non plus établi solidement les conséquences de la divulgation sur ses négociations effectives. L'affidavit présenté par la SRC ne contenait que des affirmations et des suppositions quant aux dommages plutôt que des éléments probants établissant un risque vraisemblable de préjudice probable à la SRC si l'entente était rendue publique.

OCCAM Marine Technologies Ltd. c. le Conseil national de recherches du Canada
(T-146-98) (Section de première instance)

Il s'agit d'une requête aux termes de l'article 44 de la Loi sur l'accès à l'information présentée par OCCAM, une entreprise de recherche et de développement, demandant la révision d'une décision du Conseil national de

recherches du Canada (CNRC) de ne pas communiquer l'ensemble du procès-verbal des réunions de financement portant sur des propositions faites par d'autres entreprises. Le CNRC a soustrait certaines parties de ces documents aux termes des alinéas 20(1)b) et c) de la Loi sur l'accès à l'information. Ces dispositions protègent les renseignements commerciaux fournis confidentiellement et dont la communication pourrait engendrer un risque vraisemblable de préjudice probable aux intérêts concurrentiels d'une tierce partie. Pendant l'enquête du Commissaire à l'information dans l'affaire d'OCCAM, certains renseignements supplémentaires ont été divulgués. Le commissaire a donc cru avoir réglé la question. OCCAM n'était pas de cet avis et s'est adressé à la Cour fédérale.

Le juge MacKay a rejeté la demande de révision d'OCCAM. Il a jugé que le demandeur avait satisfait au critère stipulé à l'alinéa 20(1)b) de la Loi sur l'accès à l'information puisque les renseignements détenus [TRANSDUCTION] « incluent le nom de la tierce partie, un nom de projet, de l'information technique au sujet du projet, les coûts, une évaluation et le financement du projet...autant de renseignements que la tierce partie a fournis sous le sceau de la confidentialité. » Le juge MacKay a souligné que chaque entreprise qui présente une demande de financement est informée de la politique de confidentialité quant aux renseignements fournis dans les documents de la demande.

importateurs qui avaient importé des produits contrefaits en 1995, 1996 et 1997.

La Cour a conclu que la doctrine de la rectification en equity, une forme d'interrogatoire préalable à une poursuite, permettait aux tribunaux d'exercer leur compétence en equity pour ordonner à une personne contre laquelle le demandeur n'a entrepris aucune poursuite de se soumettre à l'interrogatoire. La Cour s'est inspirée d'une affaire instruite devant les tribunaux anglais, *Norwich Pharmaceutical Co. v. Commissioners of Customs et Excise*, [1974] A.C. 133. Pour obtenir de la Cour le droit d'interrogatoire au préalable, un demandeur doit satisfaire aux quatre critères suivants :

1. le demandeur doit avoir une véritable demande à présenter contre les auteurs présumés du préjudice;
2. il doit avoir une relation quelconque avec la personne qui sera interrogée;
3. la personne qu'on souhaite interroger doit constituer la seule source pratique d'information;
4. si la divulgation de ces renseignements est susceptible de causer préjudice à la personne qui sera interrogée, le demandeur doit indemniser la personne qui sera interrogée pour tout dommage causé en assumant toutes ses dépenses.

La Cour a tenu compte, d'une part, de l'intérêt du public qui veut que justice soit faite et, d'autre part, de l'intégrité de la confidentialité des importateurs. Elle a conclu que les importateurs ne

s'attendent probablement pas à une grande confidentialité quant à l'information qu'ils fournissent aux agents des douanes comme tenu des exceptions en matière de confidentialité prévues à l'article 108 de la *Loi sur les douanes*. Les importateurs devaient bien s'attendre à ce que leurs noms passent par d'autres mains avant d'atteindre celles des fonctionnaires des douanes.

Enfin, la Cour s'est penchée sur la question qui consiste à savoir si la prérogative de la Couronne qui existe en common law, soit d'invoquer l'immunité contre l'interrogatoire au préalable, l'emporte sur le recours exceptionnel existant en equity à l'égard de l'interrogatoire préalable. La Cour a tranché que le ministre du Revenu ne devait pas être autorisé à se soustraire à l'interrogatoire au préalable en invoquant une prérogative de la Couronne.

Le permission d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada a été refusée au ministre du Revenu national le 10 décembre 1998 (dossier de la Cour suprême numéro 26834).

La Société Radio-Canada c. la Commission de la Capitale nationale

(T-2200-97) (Section de première instance)

Aux termes de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, la Société Radio-Canada (SRC) a présenté une demande de révision d'une décision de la Commission de la capitale nationale de communiquer une entente

C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information

Glaxo Wellcome PLC c. le Ministre du Revenu national

(A-908-97 et A-909-97)
(Cour fédérale d'appel)

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information* stipule que la *Loi* a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale. On y précise également que la *Loi* vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale et qu'elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du public.

Dans cette affaire, des rapports de Statistique Canada ont révélé que certaines entreprises importaient un médicament au Canada (chlorhydrate de ranitidine, mieux connu sous le nom de commerce ZANTAC) pour lequel le demandeur, Glaxo Wellcome PLC, une grande entreprise pharmaceutique, détient les brevets. La société Glaxo Wellcome PLC se jugeait lésée dans ses droits aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les brevets*. Dans le but de vérifier l'étendue des infractions, Glaxo Wellcome PLC a présenté une demande d'accès au ministre du Revenu national en vue d'obtenir de l'information au sujet de la vente, de l'importation ou de l'exportation du

l'accès à l'information. La demanderesse a choisi de ne pas porter plainte au Commissaire à l'information, mais a plutôt présenté une demande de divulgation au Ministre en vertu de l'alinéa 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*, qui prévoit que tous les renseignements rassemblés dans le cadre de l'administration de la *Loi sur les douanes* doivent demeurer confidentiels et ne peuvent être divulgués que dans des circonstances limitées. Encore une fois, le ministre du Revenu national a rejeté la demande.

Glaxo Wellcome PLC a ensuite déposé une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale en vue d'obtenir une ordonnance autorisant Glaxo Wellcome PLC à procéder à l'interrogatoire préalable du ministre du Revenu national puisque l'entreprise avait subi de lourdes pertes financières et que l'interrogatoire au préalable était le seul moyen raisonnable de déterminer les parties qui s'étaient livrées à la contrefaçon. Le juge de première instance a rejeté la demande de révision judiciaire, mais la Cour d'appel a infirmé la décision et a ordonné au ministre du Revenu national de divulguer les noms des

L'affaire décrite ci-dessus n'a pas mis fin à cette saga. La coordinatrice de l'accès pour la Défense nationale, grâce à l'appui financier du ministère de la Défense nationale, a interjeté appel contre les autres ordonnances du juge MacKay, notamment l'ordonnance rejetant l'ensemble de la cause en raison du peu de chances qu'elle avait de réussir et refusant à M^{me} Petzinger le droit de modifier le type de redressement qu'elle demandait à la Cour de lui accorder. (Voir le Rapport annuel de 1997-1998, page 42, pour plus de contexte sur cette affaire.) Dans ses motifs, le juge de première instance a indiqué que rien dans le dossier de la plaignante ne portait à croire que ses droits avaient été lésés par le rapport et les recommandations du commissaire; que les pratiques d'enquête du commissaire étaient parfaitement légales; que Bonnie Petzinger n'aurait pas dû s'en prendre au bien-fondé des recommandations puisque tout ce qu'elle avait le droit de remettre en question consistait à savoir si l'enquête avait été légale. Le procureur général n'a interjeté appel d'aucune des décisions du juge MacKay, mais a choisi de ne pas se retirer de la poursuite. L'affaire est maintenant prête à être instruite, mais la date d'audience n'a pas encore été fixée. Par conséquent, l'issue de cette cause sera exposée dans le rapport de l'an prochain.

III. Affaires en cours—Le commissaire en tant qu'intimé de la Cour d'appel

Bonnie Petzinger c. le Commissaire à l'information du Canada, le colonel Drapreau (retraité) et le procureur général du Canada
(A-911-97) (Cour fédérale d'appel)

Bonnie Petzinger, coordinatrice de l'accès pour la Défense nationale, n'a pas réussi à interjeter appel à temps contre une ordonnance du juge MacKay établissant qu'il convient de préserver la confidentialité du processus d'enquête du Commissaire à l'information. Par conséquent, ni elle ni le procureur général du Canada n'ont pu avoir accès aux dossiers confidentiels d'enquête du commissaire. (Voir le Rapport annuel de 1997-1998, page 42, pour plus de détails sur cette affaire.) M^{me} Petzinger n'a pas fourni d'affidavit à la Cour pour expliquer et justifier le retard. La juge McGillis a donc rejeté la demande de M^{me} Petzinger et refusé de prolonger la période prescrite pour en appeler de cette décision. La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la décision de la juge McGillis et a rejeté l'appel de M^{me} Petzinger.

Bonnie Petzinger c. le Commissaire à l'information du Canada, le colonel Drapreau (retraité) et le procureur général du Canada
(A-692-97, A-693-97 et A-728-97) (Cour fédérale d'appel)

l'information. Celui-ci a interjeté appel auprès de la Cour d'appel fédérale, faisant valoir que la juge avait commis une erreur en décidant que le président de l'APÉCA avait eu raison, aux termes de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de protéger le secret des renseignements en question. On a également soutenu que la juge McGillis avait commis une erreur en concluant qu'il n'était pas nécessaire, en l'espèce, d'appliquer l'article 25 qui prescrit le prélèvement et la divulgation des renseignements non protégés par les exceptions stipulées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour d'appel n'a pas encore fixé de date pour entendre cette affaire. Nous ferons donc état des résultats de cette instruction dans le rapport de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de l'Environnement

Dans ce dossier, le demandeur a demandé l'accès à des documents de travail dont le Cabinet avait tenu compte en prenant la décision de déposer au Parlement un projet de loi interdisant l'utilisation du MMT, un additif susceptible d'améliorer les indices d'octane dans les carburants de véhicules à moteur. Sur l'avis du Bureau du Conseil privé (BCP), Environnement Canada a refusé de donner accès à ces documents sous prétexte qu'il n'existait pas de documents de travail. Selon le BCP, les documents sont des mémoires utilisés pour présenter les propositions

au Conseil privé ou des documents utilisés pour informer les ministres de la Couronne des questions soumises au Conseil privé.

Le différend réside dans le fait que les mémoires et les documents d'information ne sont pas visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, alors que les documents de travail sont visés par la *Loi* dès que les décisions sur lesquelles ils portent sont rendues publiques ou, si ces décisions ne sont pas rendues publiques, quatre ans après que la décision a été prise.

Le Commissaire à l'information a émis l'opinion que le BCP ne peut pas élargir le secret dont s'entoure le Cabinet tout simplement en cessant d'appeler les dossiers « documents de travail ». Il soutenait que la partie d'un mémoire au Cabinet (MC) consacrée à l'analyse contient ce qu'on trouvait auparavant dans les documents de travail. Il a donc recommandé au BCP de communiquer la partie « Analyse » de tout MC portant sur la décision du gouvernement d'interdire l'utilisation du MMT au Canada.

Le ministre a refusé de se plier à la recommandation du commissaire. Donc, le commissaire a sollicité la permission du demandeur afin de porter le refus du BCP devant la Cour fédérale. Nous reparlerons de l'évolution de ce dossier dans le prochain rapport annuel.

exceptions. Le commissaire a interjeté appel de cette décision afin d'obtenir des éclaircissements sur sa compétence d'enquêter sur les exceptions après l'expiration du délai d'un an pour la présentation d'une plainte et sur les conséquences pour un ministre de ne pas respecter les délais de réponse. Cette affaire devait être entendue les 13 et 14 avril 1999, et le résultat de l'appel sera présenté dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
(A-292-96) (Cour fédérale d'appel)

Dans cette affaire (pour plus de détails, voir le Rapport annuel de 1994-1995, page 23, et le Rapport annuel de 1995-1996, page 25), le Commissaire à l'information a recommandé que le président de l'APÉCA divulgue le nombre exact d'emplois créés par les entreprises qui ont reçu du financement de l'APÉCA dans le cadre d'un programme conçu pour encourager les petites et moyennes entreprises des provinces de l'Atlantique. L'APÉCA a refusé de suivre la recommandation sous prétexte que les renseignements avaient été transmis à la province sous le sceau de la confidentialité. Le Commissaire de l'information a donc porté la question devant la Cour fédérale.

Le 18 mars 1996, la juge McGillis a rejeté la demande du Commissaire à

(i) Quelles sont les conséquences lorsqu'un ministre ne répond pas à une demande d'accès dans les délais prévus dans la Loi (ce qui en vertu de la Loi « vaut décision de refus de communication »)?

(ii) Une institution gouvernementale peut-elle se prévaloir d'exceptions après la conclusion de l'enquête du commissaire sur une présomption de refus, mais avant l'audience du recours en révision?

(iii) Quelles sont les conséquences lorsque le délai du ministre excède la limite d'un an pour la présentation d'une plainte relative aux exceptions devant le Commissaire à l'information?

La Défense nationale a répondu à la demande avant l'audience en première instance et a estimé que ceci devait mettre fin à l'affaire. Le Commissaire à l'information a pressé la Cour de procéder à l'évaluation du caractère approprié de l'exception que la Défense nationale a invoquée. Le Commissaire a rappelé à la Cour que le délai de présentation par le demandeur d'une plainte relative aux exceptions avait expiré.

La Section de première instance de la Cour fédérale a jugé que le délai de réponse était excessif et ordonné au ministre de la Défense nationale de payer les frais. Toutefois, elle a également rejeté la demande du Commissaire à l'information. La Cour a jugé que le recours en révision du commissaire était prématuré puisqu'il n'avait pas enquêté sur les mérites des

déclaration du Ministère à l'effet que la communication de ces facteurs de pondération permettrait aux demandeurs de biaiser leurs propositions pour correspondre à ce qu'ils croyaient que le Ministère voulait entendre plutôt que de représenter ce qu'ils voulaient vraiment faire. La demande de propositions officielle publiée par le Ministère décrivait en détail les attentes de celui-ci, notamment en matière de langues, et montrait l'importance de certains critères d'évaluation. Le commissaire n'a pas accepté la déclaration selon laquelle la qualité des propositions sera supérieure si les soumissionnaires doivent deviner ce que le gouvernement veut.

Avec le consentement du demandeur, le Commissaire à l'information a donc présenté un recours devant la Section de première instance de la Cour fédérale pour la révision de la décision d'Industrie Canada. En présentant un avis de comparution en vertu du paragraphe 42(2) de la *Loi*, le demandeur, Patrick McIntyre, a indiqué qu'il comparaitrait comme partie à l'instance dans le recours en révision.

Le 26 avril 1999, la Section de première instance a donné des directives quant au déroulement de cette affaire en vertu de la Règle 54 et des Règles de la Cour fédérale (1998), même si encore une fois le procureur général du Canada, au nom du ministre de l'Industrie, s'est vigoureusement opposé à la demande de directives du Commissaire à

l'information. Ceci constitue une claire indication de la Cour que des directives à suivre pour le déroulement des procédures en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent être émises afin d'apporter une solution juste, expéditive et économique aux cas d'accès, et est conforme à la continuité procédurale et à l'expertise de la Cour fédérale en matière de gestion des cas pour les litiges relatifs à l'accès depuis 1993.

Commissaire à l'information du

Canada c. le Ministre de la

Défense nationale

(A-785-96) (Cour fédérale d'appel)

En 1996, la question du retard de la Défense nationale pour répondre à des demandes d'accès a été présentée devant la Section de première instance de la Cour fédérale par le Commissaire à l'information en vue de forcer le Ministère à répondre à une demande spécifique d'accès. Les détails de ce cas figurent dans le rapport annuel de 1996-1997. Dans cette affaire, non seulement le ministère de la Défense nationale n'avait pas respecté les délais prévus par la *Loi*, mais il n'avait pas non plus respecté les autres délais négociés avec le commissaire. Finalement, le Ministère a tellement tardé à répondre (plus de 16 mois) que le demandeur a même perdu le droit de présenter une plainte devant le Commissaire à l'information relativement aux exceptions invoquées par le ministère de la Défense dans sa réponse. L'affaire soulevait un certain nombre de questions :

de la Loi.

Le demandeur a présenté une plainte au Commissaire à l'information en ce qui concerne la décision du Ministère de ne pas communiquer de nombreux documents. Au cours de son enquête, le Commissaire à l'information a fait part de ses vues préliminaires au ministre de l'Industrie, soit que le refus de communiquer les critères d'évaluation et les pourcentages de pondération utilisés par le Ministère dans son examen des propositions soumises par des entreprises privées pour l'octroi de créneaux orbitaux pour les services de SRD n'était pas justifié en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la Loi.

En réponse à l'intervention du commissaire, Industrie Canada a accepté de communiquer les critères d'évaluation. Cependant, le Ministère a également indiqué son intention de maintenir l'exception pour les pourcentages de pondération.

Après un examen approfondi des observations du Ministère et du plaignant, le Commissaire à l'information a jugé que les pourcentages de pondération n'étaient pas couverts par l'exception prévue à l'alinéa 21(1)a), puisqu'ils ne constituent pas des « avis » ni des « recommandations ». Le commissaire a plutôt jugé que ces pourcentages faisaient partie du cadre contextuel à partir duquel le ministre désirait obtenir des recommandations relativement aux mérites relatifs des propositions. En outre, le commissaire n'était pas d'accord avec la

de la Loi, à la première des échéances suivantes : la date promise au commissaire par le Ministère ou avant le 15 janvier 1999.

Bien que le Ministère ait accepté de se conformer aux recommandations du Commissaire à l'information, il n'avait toujours pas répondu aux demandes d'accès le 15 janvier 1999. Avec le consentement du demandeur, le commissaire a présenté une demande de révision à la Cour fédérale (Section de première instance) pour chacun des dossiers.

Le 18 mars 1999, la Section de première instance a ordonné la gestion spéciale de ces procédures en vertu des Règles 384 et 385 des *Règles de la Cour fédérale* (1998) et a émis des ordonnances et directives sur les échéanciers appropriés dans chacun de ces cas, même si le procureur général du Canada, au nom du ministre de la Défense nationale, s'était vigoureusement opposé à la demande de gestion des cas présentée par le Commissaire à l'information.

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de l'Industrie du Canada et Patrick McIntyre (T-394-99) (Section de première instance)

Dans ce cas, le demandeur voulait obtenir de l'information sur les services de diffusion directe par satellite (SRD) et de SRD du satellite au foyer. Certains documents ont été communiqués au demandeur alors que certains autres ne l'ont pas été, et ce,

droit de savoir si les règles avaient changé en cours de route. Le commissaire s'est dit d'avis que les lignes directrices et les facteurs de pondération constituaient des instruments d'analyse ne révélant pas, ni implicitement ni explicitement, des renseignements sur les délibérations, des avis ou des recommandations. En outre, le commissaire a conclu que TeleZone avait le droit de voir les dossiers d'évaluation de sa propre proposition.

Le ministre de l'Industrie a refusé de se conformer à cette recommandation. Le 9 avril 1998, avec le consentement de TeleZone, le commissaire a demandé à la Cour fédérale de revoir la décision de refus du ministre de l'Industrie. Les principaux points dans la demande de révision du commissaire concernent la communication des critères d'évaluation et des facteurs de pondération utilisés dans le processus d'octroi des licences.

Le 9 avril 1998, TeleZone a également présenté un recours en révision sous le numéro de dossier T-648-98. Dans son recours, TeleZone demande la communication de tous les dossiers pertinents demandés. Le 28 mai 1998, la Cour a ordonné que la conduite des procédures et l'audience des deux recours en révision aient lieu en même temps et que la preuve présentée dans chacun des cas s'applique à l'autre cas.

Lorsqu'ils ont été avisés des demandes devant la Cour fédérale, des tiers (des entreprises ayant participé

au processus d'octroi de licence : Rogers Cantel Inc., Microcell Telecommunications Inc., Microcell Connexions Inc. et Clearnet PCS Inc.) ont présenté des avis pour comparaître à l'instance.

Ces demandes progressent conformément à un calendrier de gestion de cas ordonné par la Cour. Les résultats seront présentés dans le rapport annuel de l'année prochaine.

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de la Défense nationale

(T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99 et T-261-99) (Section de première instance)

Le colonel Michel Drapreau (à la retraite) a demandé l'accès à divers dossiers du ministère de la Défense nationale le 7 août 1998. Comme le Ministère n'a pas répondu aux demandes d'accès dans les délais prévus dans la Loi, le demandeur a présenté une plainte au Commissaire à l'information pour la présomption de refus relativement à ces demandes.

Après avoir enquêté sur la question, le Commissaire à l'information a conclu que les plaintes étaient fondées puisque le Ministère n'avait pas répondu aux demandes d'accès dans les délais prévus par la Loi et qu'il ne pouvait justifier raisonnablement ce manquement. Dans chacun des dossiers, le Commissaire à l'information a recommandé que le Ministère fournisse un avis au demandeur, conformément à l'art. 7

II. Affaires en cours—Le commissaire en tant que demandeur

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de l'Industrie
(T-650-98) (Section de première instance)

En 1995, Industrie Canada a invité des soumissionnaires à présenter des demandes de licence de spectre radioélectrique pour la prestation de services de communication sans fil. Après avoir évalué les propositions, Industrie Canada a accordé deux licences. Une des entreprises à qui une licence a été refusée, TeleZone Corp., a demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, copie de tous les documents se rapportant aux critères d'évaluation et à l'analyse ayant donné lieu à la décision finale. Le Ministre a remis quelques documents à l'entreprise mais a refusé de communiquer les autres en soutenant qu'il s'agissait « d'avis ou de recommandations » ou de « délibérations » conformément aux exceptions établies aux alinéas 21(1)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information*. En plus, le Ministre a refusé de communiquer une partie de l'information en vertu de l'article 20 afin de protéger les renseignements de nature confidentielle des autres demandeurs de licence.

TeleZone a présenté une plainte au commissaire qui a conclu, après enquête, que l'entreprise avait le droit de connaître les règles du jeu pour l'octroi des licences et, surtout, le

l'entreprise avait rendu publique, dans le cadre d'une entrevue publicisée avec un journaliste du *Halifax Chronicle Herald*, une certaine partie de l'information que l'APÉCA refusait de communiquer. Même après la présentation de ces faits à l'APÉCA, cette dernière a maintenu son refus de communiquer les documents demandés. Le Commissaire à l'information a conclu au bien-fondé de la plainte et a recommandé que certains documents ou certaines parties de documents soient communiqués.

L'APÉCA a indiqué qu'elle ne se conformerait pas à la recommandation du Commissaire à l'information en affirmant que, même si une tierce partie avait choisi de remettre des renseignements sur son entreprise entre les mains des médias, cela ne conférerait pas à l'APÉCA le droit de communiquer ces mêmes renseignements. Le commissaire a demandé à la Cour fédérale de réviser la question.

Décision

Le 2 juillet 1998, madame la juge McGillis a émis une ordonnance de gestion de cas en fournissant des directives sur la façon de procéder dans cette affaire. En octobre 1998, l'APÉCA a choisi de ne pas se rendre devant les tribunaux. Elle a communiqué les dossiers en question conformément à la recommandation du Commissaire à l'information. Compte tenu de la communication de ces dossiers, l'affaire a été discontinuée le 4 novembre 1998.

En fait, il existait d'autres documents, mais l'APECA soutenait que ces documents ne relevaient pas d'elle et n'étaient pas sous son contrôle, mais sous celui de la Société économique du Cap-Breton (SECB). La SECB, un organisme non assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information*, était l'agent de l'APECA pour le financement des projets au Cap-Breton.

Le commissaire a conclu qu'on devait considérer que ces documents relevaient de l'Agence et que

l'APECA avait un contrôle sur ces dossiers en raison de la relation de recommandé que l'APECA traite tous

les dossiers en vertu de la *Loi*.

L'APECA a refusé et le commissaire a demandé à la Cour fédérale

d'ordonner la communication des dossiers. [Pour une discussion plus

approfondie des questions et des résultats de l'enquête, voir les pages

66 à 68 du rapport annuel de 1997-1998.]

Décision

Le 21 juillet 1998, madame la juge Reed de la Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli le recours en révision du Commissaire à l'information en ordonnant que

l'APECA communique au demandeur tous les dossiers ou les parties de

dossier qui ne faisaient pas l'objet d'une des exceptions prévues par la

Loi sur l'accès à l'information. Elle a

fixé à l'APECA un délai pour la communication de ces dossiers. En

outre, la juge Reed a autorisé le Commissaire à l'information à

ramener l'affaire devant la Cour

fédérale s'il n'était pas satisfait de la manière dont l'APECA appliquerait les exceptions. L'APECA a communiqué les documents demandés conformément à l'ordonnance et selon les recommandations du commissaire. À noter que la Cour n'a pas eu à rendre de décision sur la question de contrôle puisque l'APECA a concédé ce point devant la juge Reed en prenant possession de ces documents auprès de la SECB.

Commissaire à l'information du

Canada c. le Président de

l'Agence de promotion

économique du Canada

Contexte

Dans un autre cas impliquant

l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA), le

Commissaire à l'information a

présenté, le 15 mai 1998, un recours en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi*

sur l'accès à l'information pour une révision du refus du président de

l'APECA de communiquer des renseignements sur le projet du terrain

de golf Steviacke et du parc d'amusement thématique Mastadon en

Nouvelle-Écosse.

L'APECA invoquait l'alinéa 21(1)b) pour justifier son refus de

communiquer des documents dont elle considérait qu'ils avaient été fournis

confidentiellement à l'APECA par Tee Rex Adventure Golf Limited.

Néanmoins, on a appris au cours de l'enquête que le propriétaire de

1992*	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	77	23	106

* En 1992-1993, le Commissaire à l'information a pris l'initiative d'intervenir systématiquement dans les recours en révision intentés en vertu de l'article 44 (tiers s'opposant à la communication d'information) pour accélérer le processus. Cette initiative a donné lieu à un plus grand nombre de cas traités, mais n'a pas été suffisante pour réduire l'arriéré.

Ces chiffres indiquent que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles, alors que la gestion judiciaire est facultative, le nombre de nouveaux recours en révision a doublé en 1998. L'arriéré des dossiers a également doublé et la productivité de la Cour s'est détériorée de 50 p. 100 comparativement à 1997. Le commissaire recommande au juge en chef adjoint de se pencher sur la situation afin de déterminer si une nouvelle directive relative à la pratique devrait être réintroduite afin d'assurer la gestion judiciaire de tous les recours en révision entrepris en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

B. Le Commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées—Le commissaire en tant que demandeur

Contexte
Un membre d'un comité de citoyens de la Nouvelle-Écosse s'intéressant aux questions environnementales voulait connaître le montant des fonds publics injectés dans un terrain de golf du Cap-Breton. Il a donc présenté une demande d'accès à l'information des dossiers à ce sujet à l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA). En réponse à sa demande, il a reçu environ 14 pages de documents montrant que l'APÉCA avait injecté un peu moins d'un million de dollars dans le terrain de golf. Le demandeur a été surpris de recevoir si peu de documents : où étaient la demande de financement, le plan d'entreprise ou l'analyse de rentabilité?

Commissaire à l'information du Canada c. le Président de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique
(T-1008-98) (Section de première instance)

TABLEAU 1			
ANNÉE	DOSSIERS OUVERTS	DOSSIERS FERMÉS	ARRIÈRE
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114

Par conséquent, il est apparent que la gestion judiciaire est une quasi-nécessité pour tous les litiges en matière d'accès à l'information afin que les questions préliminaires (comparution du demandeur d'accès à l'information, de la tierce partie ou requête en intervention par le commissaire; requête pour permission de produire des documents confidentiellement et demande de directives relatives à un échéancier procédural) soient traitées au début des procédures de façon à permettre d'apporter une solution au litige qui soit juste, expéditive et économique. Il est troublant de constater que, cette année, le procureur général du Canada s'est opposé à la gestion judiciaire des litiges dans 10 affaires présentées par le Commissaire à l'information. Le

procureur général a affirmé que la gestion judiciaire n'était pas nécessaire dans les litiges sur l'accès, que la demande du Commissaire à l'information était prématurée et que les règles générales applicables aux révisions judiciaires suffisaient à traiter toutes les questions procédurales relatives aux litiges en matière d'accès. Il a également affirmé que la gestion judiciaire entraînait de grandes dépenses de temps et d'argent. Heureusement, ces motifs ont tous été rejetés par la Cour fédérale (Section de première instance) et des directives concernant les échéanciers procéduraux ont été émises dans chacun de ces cas. Le tableau 1 indique le nombre de recours en révision reçus et traités par la Cour fédérale de 1983 à 1999.

généralement la procédure prévue pour les recours en révision judiciaire, à moins qu'une des parties ne présente une demande de gestion judiciaire du litige en vertu des Règles 54 et/ou 384. 304(1)(c), tous ceux qui entreprennent un recours en révision en matière d'accès à l'information devant la Cour fédérale doivent signifier une copie de leur demande de révision au Commissaire à l'information. La signification des demandes en révision au commissaire à l'information permet à ce dernier de déterminer promptement si son intervention devant la Cour est nécessaire. L'examen de l'ensemble des recours en révision en matière d'accès à l'information, indique que la nouvelle règle n'est peut-être pas bien comprise par les demandeurs ou que le Greffe de la Cour omet de la faire respecter. En effet, moins de 40 p. 100 des nouveaux recours en révision entrepris depuis le 25 avril 1998 ont été signifiés au Commissaire. Dans d'autres cas, les demandeurs ont fait l'erreur de désigner le Commissaire à l'information comme intimé dans leur procédure devant la Cour. Le commissaire peut décider d'intervenir dans un litige relatif à l'accès à l'information, mais il n'est jamais approprié d'entreprendre le recours prévu dans la Loi à l'encontre du Commissaire.

Le problème le plus important causé par l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles est le fait que la gestion judiciaire des litiges n'est plus automatique en matière d'accès à l'information. Une des parties doit la demander. Malheureusement, peu de

justiciables demandent, comme ils y ont droit, la gestion de leur recours en vertu des Règles 54 et/ou 384. Il est clair que dans les cas de révisions en vertu de l'article 44 entrepris par des tiers qui s'opposent à la divulgation d'information, ni les tiers ni le gouvernement n'ont intérêt à rechercher le traitement rapide du litige en Cour fédérale.

Par ailleurs, le régime de la révision judiciaire prévue aux règles ne tient pas compte de la dynamique exceptionnelle des litiges en matière d'accès à l'information. Par exemple, en vertu de l'article 48 de la Loi sur l'accès à l'information, le fardeau de la preuve incombe toujours au gouvernement intime. Il s'ensuit qu'en matière de recours en révision en vertu des articles 41 et 42 de la Loi, tout demandeur est en droit de répondre à la preuve par affidavit produite par le gouvernement intime. Les nouvelles règles de la révision judiciaire ont cependant été conçues sur le principe général que le demandeur et elles n'autorisent pas la réplique du demandeur de façon automatique. D'autre part, les règles générales traitent les questions de confidentialité comme des questions facultatives, or, dans les cas d'accès à l'information, la nécessité de préserver la confidentialité de l'information en litige survient dans tous les cas. Finalement, la Loi sur l'accès à l'information comporte des dispositions spéciales en matière de signification et de qualité pour agir dont ne tient pas compte le régime des nouvelles règles de la Cour fédérale applicable aux révisions judiciaires.

A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la Loi sur l'accès à l'information est énoncé à l'article 2 de la Loi et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Le Commissariat à l'information et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendants prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande d'accès doivent tout d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils ne sont pas satisfaits des résultats de son enquête, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Cette année, le Commissaire à l'information a entrepris 13 nouveaux recours en révision.

I. Gestion judiciaire des litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale

La responsabilité de la gestion des instances de recours relatives à l'accès à l'information relève principalement de la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. À l'article 45 de la Loi, le Parlement a enjoint la Cour fédérale à traiter les litiges avec diligence. De décembre 1993 à avril 1998, les recours en révision en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ont fait l'objet d'un programme spécifique de gestion judiciaire des litiges conçu pour veiller à ce que les recours en révision relatifs à l'accès à l'information (et à la protection des renseignements personnels) soient entendus dans les six mois et que tous les dossiers inactifs soient rejetés sur-le-champ. Les règles de gestion de ces litiges étaient énoncées dans une directive relative à la pratique émise par l'ancien juge en chef adjoint Jérôme de la Cour fédérale. En raison du caractère pragmatique de cette directive, la Cour fédérale avait réussi à toutes fins pratiques à éliminer l'arrière des dossiers en matière d'accès à l'information.

En février 1998, la Cour fédérale a adopté de nouvelles règles de pratique qui sont entrées en vigueur le 25 avril 1998. Selon ces nouvelles règles, les litiges en matière d'accès suivent

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES (selon le lieu de résidence des plaignants)

du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999

Tableau 5

Régues Fermées		Hors Canada	
38	35	11	8
2	2		
44	44		
126	131		
93	101		
608	916		
217	211		
26	35		
7	8		
30	35		
143	141		
2	1		
4	2		
Total		1 351	



Tableau 4

INSTITUTION FÉDÉRALE					TOTAL				
Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	TOTAL	11	193	30	13	13
Conseil du Trésor du Canada--		2	-	2	11	15	34	3	245
Secrétariat									
Défense nationale									
Développement des ressources									
humaines Canada									
Environnement Canada					13	-	5	2	20
Finances Canada					25	-	4	-	29
Gendarmerie royale du Canada					15	1	22	1	39
Industrie Canada					24	1	14	2	41
Justice Canada					21	-	13	-	34
Office de commercialisation du poisson					1	-	-	-	1
d'eau douce									
Office des eaux des Territoires du					1	-	-	-	1
Nord-Ouest									
Office national du film du Canada					1	-	1	-	2
Patrimoine canadien					7	-	8	1	16
Pêches et Océans Canada					24	-	12	2	38
Ressources naturelles Canada					4	-	1	-	5
Revenu Canada					88	-	22	14	124
Santé Canada					47	-	16	2	65
Service canadien du renseignement de					5	-	7	-	12
sécurité									
Service correctionnel Canada					21	-	9	-	30
Société canadienne d'hypothèques et de					1	-	2	-	3
logement									
Société canadienne des ports					5	-	3	-	8
Société de développement de l'industrie					2	-	1	-	3
cinématographique canadienne									
Société des ponts Jacques Cartier et					-	1	-	-	1
Champlain incorporée									
Société du crédit agricole Canada					1	-	-	-	1
Solliciteur général Canada					6	-	2	-	8
Transports Canada					43	-	10	4	57
Travaux publics et Services					27	-	3	4	34
gouvernementaux Canada									
TOTAL	909	18	354	70	1 351				

du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999

TOTAL

DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)

Tableau 3

Tableau 3							
DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)							
CATÉGORIE		96.04.01 - 97.03.31		97.04.01 - 98.03.31		98.04.01 - 99.03.31	
		Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer		7,39	641	6,23	576	5,86	526
Retard (présomption de refus)		2,79	675	2,19	594	2,50	669
Prorogation de délai		3,31	75	3,05	93	2,80	71
Frais		7,28	51	5,81	64	5,69	45
Langue		9,07	1	8,04	3	-	-
Publications		-	-	-	-	-	-
Divers		4,46	54	3,36	49	4,54	40
Moyenne		5,00	1 497	4,16	1 379	3,99	1 351

Tableau 2

CONCLUSION DES PLAINTES

Du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999

Conclusions

Catégorie	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	267	3	215	41	526	38,9
Retard (présomption de refus)	551	15	84	19	669	49,5
Prorogation de délai	44	-	24	3	71	5,3
Frais	27	-	13	5	45	3,3
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	20	-	18	2	40	3,0
TOTAL	909	18	354	70	1 351	100 %
100 %	67,3	1,3	26,2	5,2		

Tableau I			ÉTAT DES PLAINTES		
			du 1 ^{er} avril 1997 au 31 mars 1998	du 1 ^{er} avril 1998 au 31 mars 1999	
Sous enquête	Non achevées de l'année précédente	397	423	742	
	Ouvertes durant l'année	1 405	1 670		
	Achevées durant l'année	1 379	1 351		
		423			

occasionné ou exacerbé des cas graves de retard ou pour ne pas y avoir apporté de solution. Ces personnes ont donc été forcées de témoigner sous serment quant à la raison de ces retards, à leur propre responsabilité et à leur obligation de rendre compte des retards, aux solutions qu'elles proposaient pour l'avenir et à la raison du secret dans certains cas. Dans chaque incidence de retard, on a traité les demandes de communication à la date où les fonctionnaires ont comparu pour témoigner.

Comme nous l'avons clairement établi dans les rapports annuels antérieurs, nous n'entendons tolérer aucune situation chronique de retard. Nous trouvons particulièrement préoccupantes les situations où le traitement des demandes de communication est indûment retardé dans le but de permettre l'élaboration de documents de communication et d'information pour les ministres avant le traitement de la demande. S'ils tolèrent ce genre de situation, le Commissaire à l'information s'attendra à ce que les ministres et les sous-ministres se justifient eux-mêmes plutôt que par le truchement plus facile d'un intermédiaire.

concernaient les retards. Pour la plupart, ces ministères appliquent les exceptions généralement avec professionnalisme et retenue.

Aux pages 77 à 106, nous nous penchons sur les problèmes de Citoyenneté et Immigration, de Santé Canada, de la Défense nationale et de Revenu Canada. Le nombre élevé de plaintes contre Affaires indiennes et du Nord canadien ne semble pas indiquer de problème systémique.

Rigueur des enquêtes

Au cours de l'année, sept assignations ont été délivrées : deux à des sous-chefs d'institutions fédérales, deux à des une au chef de cabinet d'un ministre et deux pour la production de documents. Dans deux cas, ces assignations étaient « amicales », en ce sens qu'elles ont été délivrées à la demande des personnes auxquelles elles étaient destinées afin d'éviter la perte de certains privilèges lorsqu'elles fourniraient les renseignements ou les preuves au Commissaire à l'information. Des assignations ont été délivrées à deux sous-ministres et au chef de cabinet d'un ministre pour avoir

Pendant l'année, on a déposé 1 670 plaintes auprès du

commissaire contre des institutions

fédérales (voir le tableau 1);

49,5 p. 100 de ces plaintes

concernaient des retards (voir le

tableau 2). L'an dernier, en

comparaison, 43,1 p. 100 des plaintes

concernaient des retards. De toute

évidence, il persiste à l'échelle du

système entier un problème chronique

de non-respect des délais de traitement

prescrits par la Loi. Par conséquent, le

commissariat continue à accorder la

priorité à la résolution de ce problème.

Dans la plupart des cas, les plaintes

ont été résolues (98,1 p. 100 des cas,

pour être plus précis). Le tableau 2

indique qu'on a mené 1 351 enquêtes.

Dans 18 de ces cas, le problème n'a

pas été résolu. Tous ces cas seront

portés devant la Cour fédérale aux fins

de résolution.

Comme on peut le voir dans le tableau 3, le délai d'exécution pour les

enquêtes sur les plaintes a été réduit

de 4,16 mois l'an dernier à 3,99 mois

cette année. Cette amélioration ne doit

toutefois pas dissimuler le fait que le

délai d'exécution demeure

inacceptable; il ne respecte pas le

délai de trois mois recommandé par le

Comité permanent de la justice et du

Solliciteur général en 1987. De même,

le tableau 1 signale que l'arrière

d'enquêtes incomplètes augmente sans

cesse. L'an dernier, cet arrière était de

423 plaintes alors que cette année, on en a compté 742. Si le gouvernement ne nous accorde pas les ressources nécessaires pour engager des enquêteurs supplémentaires, les Canadiens courent le risque de se voir privés d'une avenue de redressement efficace pour les infractions au droit d'accès.

Au cours de l'année, en collaboration avec le Conseil du Trésor, le commissariat a soigneusement examiné ses besoins sur le plan des ressources. Cette révision, qu'on appelle révision des services votés, a donné lieu à une présentation au Conseil du Trésor visant l'obtention de ressources supplémentaires. Au moment de rédiger le présent rapport, les ministres du Conseil du Trésor n'avaient pas encore pris de décision à ce sujet.

Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 1998-1999 sont :

- Santé Canada 336
- Défense nationale 289
- Affaires étrangères et Commerce international 158
- Revenu Canada 131
- Citoyenneté et Immigration 110

Bien sûr, le nombre de plaintes ne fournit pas, en soi, une mesure significative du rendement d'un ministère. Plusieurs de ces plaintes

Le manque d'intérêt du comité désigné pour ce qui est de remplir ses obligations légales ne lui donne guère l'autorité morale pour critiquer les ministères fédéraux qui ne remplissent pas les leurs. L'ancien commissaire, M. Grace, a affirmé dans un de ses rapports annuels que ses rapports recevaient tellement peu d'attention du Parlement qu'on pourrait aussi bien les envoyer sur la lune.

Si le Comité de la justice n'a pas la volonté ou le temps de remplir ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le mandat devrait en être confié à un autre comité. Puisque le Commissaire à l'information doit rendre compte de ses activités aussi bien à la Chambre des communes qu'au Sénat, il serait peut-être temps d'attribuer la responsabilité à un comité mixte de la Chambre et du Sénat.

À tout le moins, le comité désigné pourrait réserver une journée ou deux, à l'automne, à la présentation de son rapport annuel par le Commissaire à l'information et aux conclusions de ce dernier sur l'état de santé du système d'accès. Cette période permettrait aussi au comité d'entendre les organismes centraux et les institutions qui ont des responsabilités spéciales ou des problèmes particuliers relativement à la *Loi*.

déposent, dans ces deux chambres, les rapports annuels des commissaires à l'information. La *Loi* stipule également que ces rapports annuels doivent être renvoyés devant le comité désigné pour aider ce comité à surveiller l'application de la *Loi* comme il doit le faire. (Voir l'article 40.)

Malheureusement, après avoir terminé son examen de trois ans en 1986, le Parlement semble avoir perdu tout intérêt pour l'accomplissement des devoirs réglementaires qu'il s'était imposés. Pas une seule fois, en 16 ans, le comité désigné n'a tenu d'audience pour examiner le rapport annuel du Commissaire à l'information. En fait, il n'a demandé qu'une seule fois au Commissaire à l'information de se présenter devant le comité durant l'examen du budget des dépenses du ministère de la Justice. Cet examen, qui se fait entre le 31 mars et le 31 mai, a lieu bien avant le dépôt du rapport annuel du commissaire puisque ce dernier ne peut être préparé avant le 31 mars, soit à la fin de l'exercice financier du commissaire. La logistique de la production, y compris la traduction, signifie que le rapport annuel ne peut être prêt avant le début juin, juste avant le traditionnel ajournement d'été du Parlement.

possible les réponses aux demandes d'accès. Les coordonnateurs ne sont nullement encouragés, ni récompensés, lorsqu'ils accomplissent correctement ce que la *Loi* stipule.

Le Conseil du Trésor est bien conscient de cette horrible réalité. En 1988, il s'est penché sur les problèmes auxquels les coordonnateurs devaient faire face et a conclu qu'ils étaient sous-rémunérés et sous-estimés. Les coordonnateurs étaient, et sont toujours, les victimes du syndrome qui consiste à s'en prendre au porteur du message. Pourtant, le ministre désigné n'a pris aucune mesure pour que les coordonnateurs reçoivent une classification appropriée et qu'ils soient bien traités dans leurs propres institutions. Le SCT a plutôt choisi de devenir le confident des coordonnateurs en tenant des réunions sporadiques avec ces derniers. Le ministre désigné a laissé à chaque institution le soin de décider comment classifier, rémunérer et traiter ses coordonnateurs de l'accès à l'information. Ceux-ci ont compris, très clairement, que le ministre désigné ne lèverait pas le petit doigt pour défendre ceux qui allaient devoir travailler dans des institutions hostiles.

L'an dernier, l'ancien commissaire à l'information a recommandé qu'on elabore pour les coordonnateurs un code de conduite professionnelle, qui obligerait les ministres et les députés à soutenir les coordonnateurs dans leurs difficiles rôles. Cette année encore, le Commissaire à l'information a offert de travailler en collaboration avec les agents du SCT pour proposer un code

qui serait promu et dont la mise en oeuvre serait surveillée par le ministre désigné. Au moment de la rédaction du présent rapport, le ministre désigné n'a toujours pas répondu à ces suggestions.

Rôle du Parlement

Dans la *Loi sur l'accès à l'information* (paragraphe 75(2)), le

Parlement s'attribue le rôle important et permanent de surveiller l'efficacité de la *Loi*. Premièrement, la *Loi* stipule qu'il doit désigner un comité pour effectuer un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi* trois ans après son adoption. La *Loi* prescrit que ce comité doit faire un rapport au Parlement sur les résultats de son examen et offrir des recommandations sur les modifications souhaitables. (Cet examen a été effectué et le rapport unanime qui en a découlé a été rendu public en 1986. Le titre du rapport est : Une question à deux volets : comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels.) Il convient de noter que les auteurs du rapport avaient recommandé la tenue d'un deuxième examen approfondi au plus tard en 1989. Aucun autre examen n'a été effectué.

Selon le paragraphe 75(1) de la *Loi*, le Parlement doit également désigner un comité pour examiner de façon permanente l'application de la *Loi*. Il s'agit du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre. Premièrement, le Parlement exige que le président de la Chambre des communes et le président du Sénat

stratégie ni aucun guide pour le résoudre. Or, c'est là l'échec véritable du système d'accès. L'état lamentable de la gestion des dossiers dans l'administration fédérale met en danger non seulement notre droit de savoir, mais également l'intérêt national pour un dossier historique complet des fonctions publiques.

Blâmer le messager

Si l'incapacité du Conseil du Trésor d'assurer une bonne gestion de l'information est sans contredit sa lacune la plus flagrante, le défaut d'encourager et d'appuyer les coordonnateurs de l'accès à l'information à l'échelle gouvernementale est son plus triste héritage. Le Conseil du Trésor sait très bien que ces personnes sont obligées, de par la Loi, de se regimber contre les cultures institutionnelles dans lesquelles elles travaillent. C'est le travail de ces coordonnateurs de communiquer l'information aux Canadiens de manière opportune, sous réserve uniquement des exceptions particulières. Par contre, leurs superviseurs ont des priorités très différentes, comme celle de gérer les questions délicates de la manière la plus avantageuse possible pour les ministres et le gouvernement du jour.

Dans les débuts de la Loi sur l'accès à l'information, toutes les forces du gouvernement ont agi de manière à forcer les coordonnateurs à adhérer au principe du secret en appliquant les exceptions le plus largement possible. Les tribunaux ont heureusement mis fin à cette pratique. La stratégie suivante a consisté à éviter la transparence en retardant le plus

répondre aux demandes d'accès) nécessite la suspension de la plupart des autres activités.

Par exemple, une personne a demandé à Santé Canada de lui communiquer tous les dossiers sur l'hormone de croissance bovine STbr (somatotrophine bovine recombinante) (voir les pages 54 à 59). Le demandeur n'était pas convaincu que tous les dossiers pertinents avaient été trouvés et a présenté une plainte au Commissaire à l'information. Dans son rapport, celui-ci a traité comme suit la question de la gestion des dossiers :

[TRADUCTION]

« D'après notre examen rapide de la manière dont les dossiers sont créés, répertoriés, classés, entreposés et détruits au Bureau des médicaments vétérinaires, il nous est impossible d'affirmer avec certitude que tous les dossiers pertinents à votre demande ont été trouvés et traités. Il n'y a simplement aucune façon de déterminer quels dossiers le ministère possède sur un sujet, où ces dossiers sont entreposés et, si on ne peut les trouver, si le ministère les a archivés de manière appropriée ou s'il les a détruits. »

Ce même commentaire pourrait s'appliquer à la plupart des institutions gouvernementales touchées par la Loi sur l'accès à l'information. Et pourtant, les ministres désignés dont c'est le travail de surveiller la gestion des dossiers afin de veiller au respect de la Loi ne disent mot. Le Conseil du Trésor n'est pas conscient de l'ampleur du problème, des raisons de son existence, et ne propose aucune

gouvernementale. Et on peut être assuré que le Commissaire à l'information serait le premier à s'opposer à ce genre d'usage abusif de la Loi.

Crise dans la gestion de l'information

L'échec du Conseil du Trésor ne se limite pas à l'apparent manque de compréhension de la nature et de l'ampleur du problème relatif aux retards. Il a également manqué à son obligation légale de respecter la base d'un régime d'accès à l'information, la bonne gestion de l'information dans l'administration fédérale du Canada. L'alinéa 70(1 a) de la Loi sur l'accès à l'information stipule que :

« le ministre est responsable du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales dans le but d'en assurer la conformité avec la présente loi et ses règlements. »

À la fin des années 1980, le Conseil du Trésor a promu sa politique sur la gestion des fonds d'information du gouvernement. Le but principal de cette politique était de s'assurer que les dossiers du gouvernement seraient conservés et répertoriés de manière à faciliter l'accès. L'idée était bonne, mais il ne s'agissait que d'une ébauche qui ne s'est jamais concrétisée. Durant les années qui ont suivi, la gestion des dossiers de l'administration publique n'a cessé de se détériorer. En passant d'un environnement fondé sur les documents papiers et des ordinateurs

centraux à un environnement décentralisé, fondé sur des réseaux locaux (LAN), des réseaux à grande envergure (WAN) et des ordinateurs portatifs, l'administration fédérale n'a pas su préserver sa capacité de gérer ses fonds d'information.

Dans la plus grande partie des cas sur lesquels le commissariat a mené une enquête, il reproche à certains ministères de ne pas avoir effectué une recherche complète et adéquate. Les ministères ne sont plus à même de déterminer de manière fiable s'ils détiennent ou non des dossiers sur des sujets particuliers et, s'ils y arrivent, où ils peuvent trouver ces dossiers ou comment les récupérer. Les fonctionnaires sont mutés et les disquettes ou les disques durs sont éliminés (si ces fonctionnaires ne les emportent pas avec eux). Les fichiers électroniques ne sont pas régulièrement transférés et entreposés dans un système centralisé d'entreposage des fichiers. Aucune règle n'a été mise en place pour l'archivage du courrier électronique ou de l'audio-messagerie. Les anciens fichiers électroniques, saisis au moyen d'une autre technologie, ne sont pas facilement accessibles avec la technologie actuelle. Nous nous rappelons tous de cette journée inoubliable où la Défense nationale a dû suspendre ses activités pendant 24 heures pour rechercher les dossiers pertinents pour la Commission d'enquête sur la Somalie (la fameuse chasse aux œufs de Paques du ministère de la Défense nationale). Pour la plupart des grands ministères, la recherche de tous les dossiers sur un sujet particulier (la chose à faire pour

pas rendre le respect des délais plus difficile si les dispositions relatives aux prorogations sont utilisées de manière appropriée.

Le Conseil du Trésor ne saisit pas bien non plus toute l'ampleur du problème des délais. Depuis l'adoption de la *Loi* en 1983, le plus grand pourcentage de réponses communiquées dans les 30 jours a été atteint en 1991-1992, soit 67,8 p. 100. Avant et après cette année, le rendement a été lamentable. Par exemple, au cours des quatre dernières années pour lesquelles on dispose de statistiques du Conseil du Trésor, le pourcentage de réponses offertes dans un délai de trente jours est le suivant :

1994-1995 — 53,6 p. 100
1995-1996 — 50,1 p. 100
1996-1997 — 48,0 p. 100
1997-1998 — 50,7 p. 100

Le caractère défensif, anecdotique ou incompetent des justifications données pour expliquer ce rendement, justifications que même le Conseil du Trésor perpétue, sont encore plus troublantes. Citons, par exemple, l'affirmation selon laquelle certaines demandes (à l'appui de projets de recherche privés) « ne pourraient jamais être satisfaites dans les délais prévus ». En fait, la *Loi sur l'accès à l'information* n'exige pas que les ministères effectuent des « recherches » — elle exige uniquement que les ministères « cherchent » les dossiers demandés. Les ministères ne sont nullement tenus de créer des dossiers (sauf des fichiers électroniques normaux) pour répondre aux questions des chercheurs. De plus, si le traitement de la demande exige

une longue recherche dans des dossiers volumineux, le délai de réponse peut faire l'objet d'une dérogation, et aucune limite n'est imposée si on peut raisonnablement justifier que le temps supplémentaire est nécessaire pour répondre à la demande.

Finalement, le vieux mythe selon lequel la *Loi* donne lieu à des abus de la part de demandeurs frivoles et contrariants et d'utilisateurs commerciaux persiste même si, en fait, on peut compter, tout au plus, une demi-douzaine d'utilisateurs commerciaux. Ils obtiennent les renseignements gouvernementaux (après de longs délais et en payant tous les droits prévus), leur ajoutent une valeur (comme en élaborant des répertoires ou en effectuant des analyses) et les revendent. Cette pratique n'est nullement malhonnête et rien n'indique que ces utilisateurs exercent une pression induue sur le système. Lorsque les utilisateurs commerciaux réussissent à revendre des renseignements gouvernementaux, ce n'est pas aux dépens du contribuable — au contraire. Ces entreprises paient des impôts et aident les institutions gouvernementales à prendre conscience du potentiel commercial de leurs fonds d'information.

En ce qui concerne les supposés demandeurs frivoles et contrariants, il n'en existe heureusement aucun dans le système. Le Commissariat à l'information n'a été saisi d'aucun cas de demandeur dont le seul but était d'attaquer, de punir ou d'entraver l'administration d'une institution

jour des renseignements du
répertoire et pour fournir au
public d'autres renseignements
utiles relativement au
fonctionnement de la *Loi*.

Dans le cadre de ces responsabilités, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit ainsi préparer un rapport de synthèse annuel à l'intention du Parlement sur l'administration de la *Loi* à l'échelle de l'administration fédérale. Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor assume le rôle de conseiller auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et des autres fonctionnaires en ce qui concerne toutes les facettes de l'administration de la *Loi* et des politiques élaborées par le Conseil du Trésor à ce sujet.

En ce qui a trait aux problèmes des retards, le Conseil du Trésor a abandonné toutes ses responsabilités. Pas une seule fois, depuis 16 ans que la *Loi* a été adoptée, le Conseil n'a formellement reconnu, ni encore moins tenté de solutionner, le problème des retards. Pire encore, il a continuellement refusé de faire la collecte de statistiques pouvant démontrer le mauvais fonctionnement du système d'accès à l'information.

Dans une récente lettre, le secrétaire du Conseil du Trésor a répondu en ces termes aux préoccupations exprimées par le Commissaire :

[TRADUCTION]

« Permettez-moi de souligner qu'on assiste à une augmentation du nombre et de la complexité des demandes d'information alors que,

par ailleurs, on est aux prises avec des ressources au mieux gelées. Or, nonobstant les dures pressions financières, les ministres arrivent à satisfaire à la majorité de ces demandes dans les délais prescrits par la *Loi*. En outre, un certain nombre de ces demandes, par exemple qui appuient des projets de recherche privés, ne pourraient jamais être satisfaites dans les délais prévus. Les ministères doivent également répondre à des demandes frivoles et contrariantes et à un volume de plus en plus grand de demandes de la part de professionnels du secteur privé qui ont l'air de s'en donner à cœur joie. »

Le secrétaire a simplement tort (ou il détient des renseignements qu'il ne partage pas) sur différents points. Il n'y a pas eu de croissance importante du nombre de demandes d'accès à l'information. Les statistiques du Conseil du Trésor indiquent que le nombre de demandes reçues est demeuré relativement stable. S'il existe une tendance, elle est plutôt légèrement à la baisse. Au cours des quatre dernières années pour lesquelles les statistiques du Conseil du Trésor sont disponibles, le nombre de demandes est le suivant :

1994-1995 — 12 861
1995-1996 — 13 124
1996-1997 — 12 476
1997-1998 — 12 206

Quant à la complexité des demandes, le Conseil du Trésor ne tient aucune statistique sur le sujet. De toute façon, la complexité des demandes ne devrait

principal chargé de l'administration de la Loi sur l'accès à l'information. Son président est le ministre chargé par un décret en vertu de la Loi, de veiller à ce que l'administration fédérale adopte une approche cohérente, professionnelle et efficace dans l'administration de la Loi et à ce qu'elle rende compte de ses activités dans ce domaine au Parlement.

Ce rôle a été conféré au Conseil du Trésor en raison de la responsabilité qui lui incombe en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques à l'égard de toutes les questions relatives à la politique administrative dans la fonction publique. La Loi sur l'accès à l'information va plus loin et exige spécifiquement que le président du Conseil du trésor exécute les tâches suivantes :

- 1) préparer et diffuser des lignes directrices régissant le fonctionnement de la Loi;
- 2) prescrire tous les formulaires exigés par la Loi;
- 3) établir les renseignements à inclure dans les rapports au Parlement sur l'administration de la Loi;
- 4) surveiller la gestion et la tenue à jour des dossiers gouvernementaux, à la lumière des exigences de la Loi;
- 5) publier, au moins une fois par année, un répertoire des programmes et des fonds de renseignements du gouvernement de façon suffisamment détaillée pour faciliter l'exercice du droit d'accès à l'information;
- 6) publier, au moins deux fois par année, des bulletins pour la mise à

ces délais. Il a plutôt combattu les efforts du commissaire pour imposer le respect de ces délais et il a même soutenu devant les tribunaux que les institutions gouvernementales devraient être exemptées de toute sanction légale dans ce domaine.

Cette approche tranche avec celle du procureur général des États-Unis. Tout d'abord, M^{me} Reno s'est ralliée à la directive du président Clinton émise en 1993, dont j'ai parlé plus haut. En 1995, elle a renforcé cette démarche en établissant des normes de rendement pour tous les employés de son organisation participant au traitement des demandes relatives à la liberté de l'information. Ces normes de rendement, utilisées pour l'évaluation des employés aux fins de la rémunération et de l'avancement, soulignent surtout l'importance de la rapidité de la communication. De plus, en 1997, M^{me} Janet Reno a écrit à tous les organismes fédéraux américains pour leur rappeler l'engagement fondamental de l'administration à l'égard de la plus grande transparence possible en vertu de la *Freedom of Information Act*.

Justice Canada a choisi de se faire le défenseur du secret. Cette attitude est non seulement contraire à la volonté exprimée par le Parlement, mais elle explique pourquoi, comme je l'ai mentionné ci-dessus, le ministère de la Justice ne devrait avoir aucun contrôle financier sur le Commissariat à l'information.

Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Finalement, le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'organisme central

[TRADUCTION]

« J'écris pour attirer votre attention sur un sujet de grande importance pour le public américain et pour les ministères et les organismes fédéraux, l'administration de la *Freedom of Information Act*, modifiée. Cette loi est un pilier de notre système de gouvernement participatif. Je m'engage à parfaire son efficacité dans mon administration. ... Les organismes et les ministères fédéraux doivent traiter les demandes d'information de manière à satisfaire la clientèle. L'utilisation de la loi par les citoyens ordinaires n'est pas compliquée et ne doit pas l'être. Les obstacles bureaucratiques superflus n'ont pas leur place dans la mise en œuvre de la loi. ... Le temps est venu pour tous les organismes de jeter un regard nouveau sur leur façon d'administrer la loi, de réduire l'arrière des demandes connexes d'information, et d'adapter leurs pratiques en fonction des nouvelles directives d'instances émises par le procureur général. »

Aucun premier ministre canadien ni greffier du Conseil privé n'a pris ainsi la parole pour encourager un esprit d'ouverture à l'égard de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information*; aucun ne s'est élevé contre le problème des délais ou n'a tenté d'y trouver des solutions.

Ministère de la Justice

Le ministère de la Justice a également un rôle essentiel à jouer dans la bonne administration de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le ministre de la

Justice est responsable : 1) du maintien d'une surveillance générale de l'application de la *Loi* compte tenu de l'intention du gouvernement et des attentes du public; 2) de conseiller le président du Conseil du Trésor sur toutes les questions administratives susceptibles de soulever de vastes questions stratégiques; 3) de fournir une interprétation légale et des conseils relativement aux dispositions et au fonctionnement de la *Loi*; 4) de rassembler des renseignements juridiques, l'interprétation des échéants, l'interprétation des dispositions de la *Loi* et pour élaborer des avis juridiques; 5) de coordonner la préparation du gouvernement pour tout examen parlementaire des dispositions et du fonctionnement de la *Loi*.

De tous les organismes en cause, le ministère de la Justice est celui qui exerce le plus d'influence sur la façon d'interpréter la *Loi*. Son attitude et son approche déterminent si l'application des dérogations prévues par la *Loi* a un caractère restrictif ou expansif. Pourtant, aucun ministre de la Justice n'a jamais manifesté le leadership nécessaire pour changer la culture du secret dans laquelle baigne la fonction publique. Justice Canada n'a jamais émis de rappel public pour demander aux institutions gouvernementales d'interpréter la *Loi* plus libéralement et de favoriser au maximum la transparence. En fait, le Ministère a laissé aux tribunaux le soin de se prononcer. Aucun ministre de la Justice n'a jamais rappelé aux fonctionnaires le caractère exécutoire des délais de réponse et le délit que constitue le non-respect régulier de

Bureau du Conseil privé

Le ministre du premier ministre a montré un mauvais exemple en insistant depuis le début pour que le système d'accès soit assez lent pour permettre au BCP de poursuivre sa gestion des communications de la façon la plus favorable possible pour le gouvernement au pouvoir. Le BCP doit être consulté pour toutes les demandes politiquement délicates avant qu'on ne puisse fournir une réponse. Un ancien greffier du BCP a spécifiquement exigé que tous les demandeurs d'information passent par les voies officielles aux termes de la Loi, même pour les demandes les plus routinières. Et le BCP a exigé que tous les ministères cessent leur habitude de longue date de partager comme avant l'information avec le Commissaire à l'information lorsque ce dernier enquête sur des plaintes relatives aux documents confidentiels du Cabinet. Enfin, le BCP respecte rarement les délais prévus de réponse pour les demandes du public.

Cette attitude est tout à fait différente de celle adoptée par la Maison blanche sous Clinton. Confronté à une accumulation de retards dans le traitement des demandes au titre de la liberté de l'information, le président Clinton a demandé que tous les ministères et organismes fédéraux changent radicalement d'attitude, qu'ils éliminent l'arriéré des demandes, qu'ils répondent aux nouvelles demandes avec promptitude et qu'ils trouvent des raisons de divulguer l'information plutôt que le contraire. Il a affirmé :

- Parlement a abordé ce dernier problème, mais il doit maintenant s'attaquer à celui des délais. On peut considérer un certain nombre de « motivations » :
- retirer le droit de percevoir des frais pour les réponses en retard;
 - retirer le droit d'invoquer des exemptions discrétionnaires pour les réponses en retard;
 - retenir les primes de rendement pour les sous-ministres à la tête des ministères à problèmes.

Améliorez-vous ou écartez-vous

Les différents sous-ministres et ministres qui, depuis 1983, ont été à la tête de ministères non respectueux de la Loi sont directement responsables du rendement médiocre de ces ministères. Il en résulte qu'une absence d'attention appropriée aux questions de processus et de ressources a contrecaré un droit accordé aux Canadiens par le Parlement (le droit à une communication opportune des renseignements détenus par le gouvernement).

Mais là ne s'arrêtent pas les responsabilités. Trois ministères fédéraux, qui se font les défenseurs de la transparence et de la reddition de comptes au gouvernement, doivent aussi accepter leur part du blâme. Ce sont : le ministère de la Justice, le Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP). Enfin, le Parlement doit aussi prendre une partie du blâme pour avoir grandement négligé son rôle de surveillant au cours des 16 dernières années.

Leçons

Que devons-nous déduire de ce dossier? On peut en tirer un certain nombre de leçons. Premièrement, la crise des délais n'est pas terminée. Le Conseil du Trésor est directement responsable de la santé du système d'accès à l'information. Plus précisément, le président du conseil du Trésor en est responsable devant la loi et s'il faut réparer le système, c'est à lui qu'il revient de prendre la direction des initiatives. Ainsi, il doit commencer à effectuer la collecte des statistiques nécessaires pour surveiller la santé du système et mettre en place les mesures de correction nécessaires.

Deuxièmement, le problème des délais peut être corrigé à peu de frais si les ministères accordent au problème la priorité qui lui revient, rationalisent leurs processus d'approbation et délèguent de façon significative les pouvoirs décisionnels à leurs coordonnateurs de l'accès à l'information. Parmi les ministères qui

ont l'habitude de recevoir une grande quantité de demandes complexes pour des dossier délicats, un grand nombre réussissent à répondre dans les délais prescrits. Même pour les ministères dont le rendement est médiocre, les problèmes ne sont pas encore insurmontables. Mentionnons les réussites du ministère du Revenu. Celui-ci s'est attaqué au problème des délais en effectuant une réforme complète de sa méthode de traitement des demandes. Revenu Canada s'impose donc comme le modèle d'une administration appropriée de la *Loi sur l'accès à l'information* au lieu d'être un autre exemple de ministère au rendement médiocre. Félicitations!

Troisièmement, point le plus important, nous devons apprendre que, en matière de délais, la loi a besoin d'avoir le bras long. Il importe d'établir des conséquences légales lorsque le droit d'accès est sapé par les délais. Les délais sont une menace aussi grave pour le droit d'accès que ne peut l'être la destruction ou la falsification des dossiers. Le

Ministère	Classement	Pourcentage des demandes en présomption de refus
CIC	F	1764:864=48,9 %
MAECI	F	252:88=34,9 %
SC	F	645:330=51,2 %
DN	F	629:438=69,6 %
BCP	F	144:65=45,1 %
RC	F	320:274=85,6 %

Voici donc les fiches de rendement. (Vous trouverez de plus amples renseignements sur les résultats de

l'examen du rendement aux pages 77 à 106 du présent rapport.)

Pourcentage des demandes en présomption de refus	Statut	Classement
0 à 5	Respect complet	A
5 à 10	Respect important	B
10 à 15	Respect limite	C
15 à 20	Respect médiocre	D
Plus de 20	Danger	F

plaintes. Et pourtant, le problème demeure en grande partie dissimulé par le fait que le Conseil du Trésor ne recueille pas de statistiques à ce sujet et n'en fait pas rapport au Parlement, comme la Loi l'exige.

Etant donné la rareté des données, le Commissariat à l'information a mené, en 1996, des études sur le rendement de six ministères : Citoyenneté et Immigration (CIC), Affaires étrangères et Commerce international (MAECI), Santé Canada (SC), Défense nationale (DN), Bureau du Conseil privé (BCP) et Revenu Canada (RC). Dans le rapport annuel de 1996-1997, on a rapporté les mauvaises nouvelles. Dans le rapport annuel de l'année suivante, on a fait état des mesures correctives prises par les ministères en cause.

Cette année, après plus d'un an pour corriger ces problèmes, les statistiques sont là et les ministères rentrent dans les rangs. De 35 à 85 p. 100 des demandes reçues par ces ministères n'ont pas obtenu de réponse dans les délais prescrits par la Loi.

L'approche du classement

Le Parlement a clairement stipulé, dans la Loi sur l'accès à l'information, que le caractère opportun des réponses importait autant que les réponses elles-mêmes. Le paragraphe 10(3) de la Loi stipule qu'un retard dans les délais prévus équivalait à un refus de communiquer l'information. Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté, comme mesure du rendement, le pourcentage des demandes qui sont devenues l'équivalent d'un « refus de communication » en vertu du paragraphe 10(3). Cette norme est à la fois objective et générique à l'égard des ministères. Elle est générique parce qu'elle n'insiste pas, comme elle le pourrait, pour que la mesure du rendement soit le pourcentage de demandes n'ayant pas reçu de réponse dans les délais réglementaires de 30 jours. En fait, elle ne prend en considération que les cas qui ont dépassé le délai de 30 jours ou le délai prorogé. Les mesures relatives à la prorogation sont génériques et ne sont limitées que par le caractère « raisonnable » de la demande de prorogation.

Le classement se fait donc comme suit :

transparence et des outils qui les forcent à aller dans cette voie. Mais ils savent également que ce sont eux, et non les gouvernements, qui doivent veiller à conserver ce droit dans toute sa vigueur.

Les parlementaires ont insisté pour une réforme en 1986, mais ils ont laissé l'établissement de la Justice aux différents ministres de la Justice qui ont suivi. Ils ont tous fait des promesses, mais aucun ne s'est attelé à la tâche. Il est plus que temps pour les parlementaires et les Canadiens d'insister, avec passion et ardeur, pour que le droit de savoir fasse dignement partie de notre trousse de survie collective pour le nouveau millénaire.

Du sensationnel au ridicule : les délais

Avec la Loi sur l'accès à l'information venait la promesse implicite que la culture chérie depuis longtemps par la fonction publique (de gouverner dans le secret) allait changer. Or, cette promesse ne s'est jamais concrétisée. La croyance paternaliste que partagent de nombreux fonctionnaires, selon laquelle ils savent mieux que quiconque ce qu'il faut révéler aux citoyens et quand il faut le faire, a résisté. Aux plus hauts niveaux de l'administration, l'expression officielle de l'éthique des fonctionnaires souligne leur rôle de « serviteurs » (c.-à-d. qu'ils ne doivent pas être vus ni entendus, et qu'ils doivent obéir sans rendre de comptes), plutôt que leur rôle « public » (la responsabilité, le professionnalisme,

l'obéissance devant la loi et l'intérêt public). L'obligation ministérielle de rendre des comptes est trop souvent interprétée comme signifiant que le public n'a pas à être tenu au courant des agissements des fonctionnaires ni des conseils qu'ils donnent à leur ministre.

On peut se demander si cette idée est vraiment un signe de respect envers les élus ou si elle ne sert plutôt un but intéressé? Les fonctionnaires se préoccupent-ils réellement de conserver une relation de confiance avec les ministres ou s'inquiètent-ils plutôt du fait que la qualité et la nature de leurs conseils puissent être examinées et remises en question?

La Loi sur l'accès à l'information a réussi à forcer les fonctionnaires à révéler une plus grande quantité de renseignements (mais elle n'a pas eu d'effet sur la culture du secret). La preuve, s'il en est, que les anciennes façons de faire persistent tient aux monstrueux délais qu'on impose aux demandeurs d'information dans toute l'étendue du système. Ces délais démontrent la capacité de la fonction publique (à dessein ou par incomptence ou les deux) d'aller à l'encontre d'une volonté clairement exprimée par le Parlement.

Fiches du rendement ministériel

Dans presque tous les rapports annuels précédents du Commissaire à l'information, le problème des délais a dû être abordé puisqu'il représente un pourcentage croissant de l'ensemble des plaintes. Actuellement, les plaintes relatives aux délais représentent presque 50 p. 100 des

la Loi; en élargissant la portée générale de la Loi, en commençant par une modification de son nom, de Loi sur l'accès à l'information à « loi sur la transparence gouvernementale ».

Au moment de la rédaction du présent rapport, un seul projet de loi d'initiative parlementaire avait survécu au triage procédural de la Chambre des communes, ce qui est un exploit en soi, et à celui du Sénat. En fait, il est maintenant promulgué. Selon le nouveau texte de loi, proposé par M^{me} Colleen Beaumier, députée de Mississauga-Ouest, la destruction, la modification ou la dissimulation d'un dossier dans le but de nier un droit en vertu de la Loi sur l'accès à l'information constitue un délit. En outre, toute personne qui propose ou conseille à une autre personne de détruire, de modifier ou de dissimuler un dossier dans le même but, ou qui pousse une autre personne à le faire, commet également un délit. Pour une condamnation à ce titre, le coupable est passible d'une peine maximale d'emprisonnement de deux ans ou d'une sanction pécuniaire de dix mille dollars, ou les deux.

L'adoption du projet de loi de M^{me} Beaumier lance un puissant message aux représentants de l'État, élus ou non. Les parlementaires et les électeurs apprécient le droit de savoir que leur assure la Loi sur l'accès à l'information et ne tolèrent pas que des fonctionnaires puissent agir à l'encontre de ce droit. Mais ce changement, tout important qu'il soit, n'est pas suffisant. Il est plus que temps de mettre en branle un processus public exhaustif pour la

refonte de la Loi sur l'accès à l'information. Une des priorités de ce nouveau Commissaire est de convaincre le Parlement et le gouvernement d'entamer un examen public de la Loi par un comité parlementaire.

Le Commissariat à l'information est prêt à aider, de façon non partisane, au processus de refonte. En 1993-1994, l'ancien Commissaire à l'information a émis des propositions complètes pour la modification de la Loi. En 1995-1996, il a ajouté à ces propositions des recommandations détaillées pour la réforme des règles de secret du Cabinet. (Vous trouverez un sommaire des propositions du Commissaire à l'information à l'annexe I du présent rapport.) En outre, un grand nombre de recommandations unanimes de changements mises de l'avant par le Comité sur la justice en 1986 (après son examen des trois premières années après l'adoption de la Loi) demeurent convaincantes. L'administration publique a également examiné la Loi sous tous les angles et elle est également prête à participer à un examen public de la Loi sur l'accès à l'information.

Les parlementaires et les Canadiens savent instinctivement la vérité sur la position récemment articulée par la Cour suprême du Canada : la Loi sur l'accès à l'information est un instrument indispensable pour qui veut préserver la responsabilité gouvernementale et une démocratie saine. Les parlementaires et les Canadiens savent instinctivement que les gouvernements se méfient de la

sur les ressources, l'apparence même de l'indépendance serait diminuée.

Devant cette possibilité d'ingérence, il est plus que temps de retirer le

Commissariat à l'information du

portefeuille de la Justice. Or, bien des

organisations pourraient l'accueillir,

qui ne sont pas normalement en

position d'adversaire avec le

Commissaire. Le vice-premier

ministre, ou le leader du

gouvernement à la Chambre, ou peut-

être même le président du Conseil du

Trésor (le ministre responsable de la

Loi sur l'accès à l'information)

pourrait prendre la responsabilité du

portefeuille dont relève le

Commissariat à l'information. Cette

proposition a été soumise au

gouvernement et est actuellement à

l'étude.

Modernisation de la Loi sur l'accès à l'information

Cette question, celle de

l'indépendance du Commissaire, n'est

qu'une des nombreuses questions qui

doivent être examinées dans un

examen détaillé de la *Loi sur l'accès à*

l'information. Depuis l'adoption de

cette loi en 1983, la technologie de

l'information et le contexte

gouvernemental dans lequel la *Loi*

s'applique ont évolué de manière

étonnante. Dès 1986, le Comité de la

Justice a examiné le fonctionnement

de la *Loi sur l'accès à l'information* et

a recommandé à l'unanimité des

changements généraux pour la

renforcer et la mettre à jour

relativement aux développements

technologiques. Depuis lors, aucun

gouvernement n'a fait preuve de la motivation nécessaire pour mettre en oeuvre les suggestions de modifications et se pencher, grâce à la loi, sur la persistance de cette culture du secret qui mine l'administration fédérale.

Le sentiment de frustration à l'égard des faiblesses de la *Loi* s'est

récemment étendu à l'ensemble des

députés, toutes convictions politiques

mêlées. C'est bien simple, ils

trouvent plus facile d'utiliser la *Loi*

sur l'accès à l'information pour

accéder à l'information

gouvernementale plutôt que les

procédures de la Chambre des

communes. Comme ils se servent

souvent de ce moyen, ils sont au

courant des longs délais que supposent

les interminables discussions, les avis

aux médias et les notes d'information

aux ministres. La patience des députés

est aussi mise à rude épreuve dès

qu'ils ont affaire à un fonctionnaire un

peu trop zélé et conservateur chez qui

une demande de l'opposition

déclenche automatiquement un signal

d'alarme et qui réagit par un secret

excessif.

Cette frustration a donné lieu à une

avalanche de projets de loi d'initiative

parlementaire (voir page 46, pour plus

de détails) en vue de renforcer la *Loi* :

notamment en en élargissant

l'application à un plus grand nombre

d'institutions comme les sociétés

d'Etat et même le Parlement; en

limitant la portée des exceptions à la

Loi qui permettent de se cacher

derrière le secret; en créant de

nouvelles infractions pour ceux qui

vont à l'encontre des droits établis par

nouveau Commissaire à l'information
 état, en tant que député libéral, un des
 promoteurs de l'accès à l'information
 au début des années 1970. Il a eu le
 privilège d'autoriser certaines parties
 de la *Loi sur l'accès à l'information*.
 L'approbation de sa nomination par la
 Chambre et le Sénat lui fournit une
 occasion unique de poursuivre le
 travail qu'il a commencé il y a près de
 trente ans.

J'aimerais ouvrir une parenthèse sur la
 question de l'indépendance du
 Commissaire à l'information. Le poste
 de Commissaire à l'information relève
 du portefeuille du ministre de la
 Justice, et c'est bien malencontreux,
 car cela sape l'indépendance réelle et
 apparente du Commissaire. Après
 tout, le ministre de la Justice est aussi
 forcément l'adversaire dans les
 procédures interjetées par le
 Commissaire à l'information. Par
 ailleurs, le ministre participe
 également, ces temps-ci, aux
 procédures pour réduire le champ de
 compétence du Commissaire. Sans
 compter que le ministre de la Justice
 est aussi le conseiller juridique de tous
 les ministères au sujet desquels le
 Commissaire à l'information reçoit
 des plaintes de la part du public.

De toute évidence, on comprend mal,
 dans le contexte, que le ministre
 puisse avoir son mot à dire sur la
 présentation au Conseil du Trésor des
 demandes de ressources du

Commissaire à l'information. C'est
 simple, même si le ministre s'efforçait
 de ne pas s'interposer, tant que la
 possibilité existe pour lui de faire des
 pressions sur le Commissaire en
 brandissant la menace de son pouvoir

Le sceau de l'indépendance

Le processus de nomination d'un
 nouveau Commissaire à l'information
 a démontré l'importance que les
 parlementaires accordent à
 l'indépendance du Commissaire à
 l'information. Ils ont clairement fait
 savoir que la première personne
 proposée par le gouvernement, une
 fonctionnaire haut placée de longue
 date, n'avait pas la distance nécessaire
 à l'égard du gouvernement pour faire
 preuve de l'indépendance nécessaire.
 Il faut dire, à sa décharge, que la
 candidate a reconnu le bien-fondé des
 préoccupations des parlementaires et a
 volontairement retiré sa candidature.

En outre, les députés et les sénateurs
 ont insisté pour avoir la possibilité
 d'interroger le Commissaire avant de
 voter pour sa nomination. Cet examen
 minutieux, une première pour la
 Chambre des communes et le Sénat,
 marque un développement sain pour le
 processus de nomination des agents du
 Parlement (commissaire à la
 l'information, commissaire à la
 protection de la vie privée,
 commissaire aux langues officielles,
 directeur général des élections et
 vérificateur général). On peut douter
 de la validité d'un tel processus pour
 d'autres nominations, mais il semble
 tout à fait approprié pour les agents du
 Parlement.

Pour le nouveau Commissaire à
 l'information, entré en poste le
 1^{er} juillet 1999, soit le jour du
 15^e anniversaire de la promulgation de
 la *Loi sur l'accès à l'information*, ce
 nouveau rôle représente un cadeau
 inattendu dans sa carrière. Avec le
 député Jedd Baldwin (progressiste-
 conservateur de Peace River), le

Le premier rapport annuel au Parlement d'un nouveau Commissaire à l'information est une occasion en or de jeter un regard sur l'avenir, de faire des prévisions et d'établir des objectifs. Le passé (au moins jusqu'au 1^{er} juillet 1998, date à laquelle le nouveau commissaire est entré en fonction), quelque'un d'autre s'en est occupé; les sept prochaines années seront sous la responsabilité du nouveau Commissaire.

Un éloge bien mérité

Et pourtant, la seule façon valable de commencer ce nouveau mandat est justement de retourner au passé pour rendre hommage à l'ancien Commissaire à l'information, M. John W. Grace. Pendant sept ans, de 1983 à 1990, M. Grace a occupé le poste de Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Par la suite, de 1990 à 1998, il a poursuivi, à titre de Commissaire à l'information, l'effort pour améliorer la transparence du gouvernement. En vérité, ces deux rôles sont tout à fait complémentaires, surtout entre des mains expertes. Les deux droits, soit le droit de savoir et le droit à la vie privée, font vraiment déplacer le pouvoir de l'État au citoyen. Chacun de ces droits est enrichi par le respect de l'autre droit.

De son propre aveu, le fait de présider à la mise en oeuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* a été, et de loin, le plus grand défi qu'il ait eu à

relever. Les hauts fonctionnaires apprécient instinctivement le droit à la vie privée (surtout la leur), relation qu'ils n'entretiennent pas naturellement avec la transparence. C'est avec un art que seuls des parents expérimentés possèdent (six enfants dans son cas), que John Grace a pu guider l'évolution de la *Loi sur l'accès à l'information* pendant sa période troublée de l'adolescence jusqu'aux débuts de sa vie adulte. Les Canadiens doivent être reconnaissants à John Grace de la détermination sans faille dont il a fait preuve pour que les fonctionnaires respectent et même fassent leurs les directives du Parlement à l'encontre du secret dans l'administration publique. Il s'est évertué à résoudre les problèmes à l'extérieur des tribunaux. Pourtant, les quelques affaires qu'il a menées devant la cour, dont un cas contre l'ancien premier ministre Mulroney (pour forcer la divulgation des sondages sur l'unité), ont montré qu'il cache vraiment une main de fer dans son gant de velours. Même la polémique publique qui a entouré son départ (il exhortait le gouvernement à ne pas le remplacer par un membre de la fonction publique) a rappelé aux parlementaires, au gouvernement et au public que John Grace ne percevait pas son rôle comme un travail, mais comme une mission. Et tout ce que John Grace a accompli, il l'a fait avec sagesse, courtoisie, intelligence et charme. Nous ne sommes pas prêts de l'oublier.

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*—la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des organismes du gouvernement fédéral.

La *Loi* accorde à ces organismes 30 jours pour répondre aux demandes d'accès. Une prolongation peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Toutefois, le requérant doit en être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui rétablissent l'équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration de politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les requérants et les ministères. Les requérants insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruit leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
 - qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
 - que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
 - que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le requérant ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
 - que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la *Loi* leur posent des problèmes;
 - qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la *Loi*.
- Le commissaire possède de vastes pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la *Loi* et les droits des requérants.
- À titre d'ombudsman, le commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pu en arriver à une solution négociée.

Quelques cas en brefs.....	47
Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1998-99.....	75
Examens des délais de communication	77
A. Revenu Canada—Données statistiques.....	77
B. Citoyenneté et Immigration Canada—Données statistiques.....	82
C. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international—Données statistiques.....	86
D. Santé Canada—Données statistiques.....	90
E. Défense nationale—Données statistiques.....	97
F. Bureau du Conseil privé—Données statistiques.....	102
Gestion intégrée.....	107
Annexe 1—Changements législatifs proposés	110

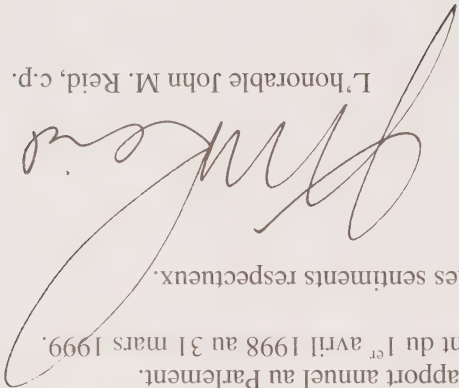
Mandat.....	1
Les premières impressions.....	2
Un éloge bien mérité.....	2
Le sceau de l'indépendance.....	3
Modernisation de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	4
Du sensationnel au ridicule : les délais.....	6
Fiches du rendement ministériel.....	6
L'approche du classement.....	7
Leçons.....	8
Améliorez-vous ou écarterez-vous.....	9
Bureau du Conseil privé.....	9
Ministère de la Justice.....	10
Secrétariat du Conseil du Trésor.....	11
Crise dans la gestion de l'information.....	14
Blâmer le messager.....	15
Rôle du Parlement.....	16
Enquêtes.....	18
Rigueur des enquêtes.....	19
<i>La Loi sur l'accès à l'information</i> devant les tribunaux.....	26
A. Le rôle de la Cour fédérale.....	26
I. Gestion des cas de litige relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale.....	26
B. Le Commissaire devant les tribunaux.....	29
I. Cas réglés—Le commissaire en tant que demandeur.....	29
II. Cas en cours—Le commissaire en tant que demandeur.....	31
III. Affaires en cours—Le commissaire en tant qu'intimé de la Cour d'appel.....	37
C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information.....	38
D. Changements législatifs.....	43
I. Paragraphe 67.1—Infraction relative à l'entrave du droit d'accès prévu par la <i>Loi</i>	43
II. Nouvelles institutions du gouvernement.....	44
III. Nouvelles dispositions relatives au secret.....	45
IV. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	46

juin 1999

L'honorable Gilbert Parent, député
Président
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999.
Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

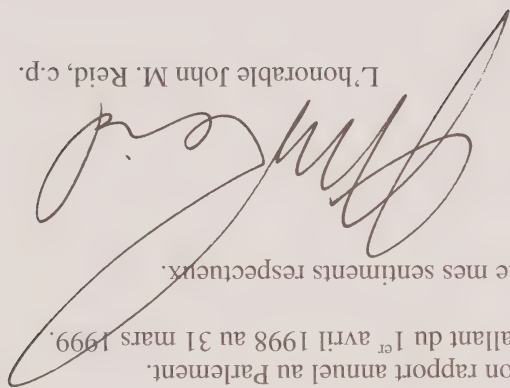
Juin 1999

L'honorable Gildas Molgat
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999.
Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, likely belonging to John M. Reid, is written over the text of the letter.

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)

Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 995-1501

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190

accessca@infoweb.magi.com

<http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html>

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1999
N° de cat. IP20-1/1999

ISBN 0-662-63351-2



Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1998-1999

[TRADUCTION]

« C'est la connaissance qui assure au soi son brillant
rayonnement. »

— Les Upanishads —

À la mémoire de

R. Peter Gillis
1947—1999

Un officier qui a servi avec distinction
les valeurs de la transparence et du respect de la vie privée



Rapport annuel du Commissaire à l'information 1998-1999



Commissaire
à l'information
of Canada
Information
Commissioner
of Canada



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

CA1
J740
- A56

Annual Report Information Commissioner 1999-2000





Annual Report Information Commissioner 1999-2000

“The overarching purpose of access to information legislation ... is to facilitate democracy. It does so in two related ways. It helps to ensure first, that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process, and secondly, that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry.”

Former Supreme Court of Canada Justice
Gerard LaForest in *Dagg v. Canada*
(*Minister of Finance*), [1997] 2 S.C.R. 403 at 432.



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
accessca@magi.com
<http://infoweb.magi.com/-access.ca>

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2000

Cat. No. IP20-1/2000
ISBN 0-662-65267-3

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)

Access to Information Act

October 2000

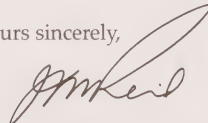
The Honourable Gildas Molgat
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Molgat:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 1999 to March 31, 2000.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. M. Reid', with a large, sweeping loop at the end.

The Hon. John M. Reid, P.C.

October 2000

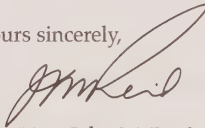
The Honourable Gilbert Parent, MP
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Parent:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 1999 to March 31, 2000.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J M Reid', with a large, sweeping flourish extending from the end of the name.

The Hon. John M. Reid, P.C.

TABLE OF CONTENTS

Mandate	8
Access – A Right Under Siege	9
Mayday – Mayday	9
All talk, no action	11
Treasury Board Leadership	13
Delays: Persistence Starting to Pay	14
Easy For You to Say!	17
Defining "reasonable", "unreasonable" and "large number of records" ..	17
1) Reasonable Period of Time	17
2) Large Number of Records	18
3) Unreasonable Interference with Operations	19
Notice of Right of Complaint	19
Managing Consultations	19
You Can't Disclose What You Can't Find	21
Go Directly to Jail!	22
Washing One's Own Dirty Laundry	23
Saner Heads Prevail	24
Should Census Records be Secret Forever?	25
Summary	29
Investigations	30
Investigative Formality	31
On-site Viewing	31
10-day Return	32

The Access to Information Act in the Courts.	39
A: The Role of the Federal Court	39
I. Case Management of Access Litigation in the Federal Court	40
B: The Commissioner in the Courts.	40
I. Cases Completed	40
II. Cases in Progress – Commissioner as Applicant.	43
III. Cases in Progress – The Commissioner as Respondent in Trial Division	49
C: Court Cases not involving the Information Commissioner	51
D: Legislative Changes	55
I. New Government Institutions	55
Schedule I	55
II. Statutory Prohibitions Against Disclosure of Government Records	55
Schedule II.	55
III. Private Members' Bills to Reform the <i>Access to Information Act</i>	56
Bill C-206	56
Bill C-329	56
Bill C-418	56
Case Summaries	57
Index of the 1999/2000 Annual Report Case Summaries	83
Corporate Management	84

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

Passage of the Act in 1983 gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial time frame.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

Mayday – Mayday

Last year, in this Commissioner's first Annual Report to Parliament, the government was put on notice: There would be a "zero-tolerance" policy for late responses to access requests; a new, pro-openness approach to the administration of the Access Law would be expected and, most important, the full weight of the Commissioner's investigative powers would be brought to bear to achieve these goals.

Many government insiders considered this plan of action to be threatening, ill-considered, perhaps even arrogant for a newcomer to the Commissioner's job. There has been a worrisome hardening of attitudes and increased resistance to the Commissioner's investigations as a result. When the Commissioner's subpoenas, searches, and questions come too insistently or too close to the top, the mandarins circle the wagons.

Two years into this Commissioner's term and the backlash has become tangible. The Treasury Board's attack involved starving the Commissioner of vital resources to do the job. As well, Treasury Board officially discouraged public servants from bringing concerns about wrongdoing under the *Access Act*, to the attention of the Information Commissioner.

For its part, the Privy Council Office (PCO) decided to resist and challenge almost all of the Commissioner's investigative powers. To this end, officials of PCO have ignored orders for the production of records; failed to fully comply with such orders (in one case

non-compliance persisted until after two Federal Court judges had ordered PCO to comply); withheld records claimed to be privileged (with the full knowledge that privileges do not apply during the Commissioner's investigations) and refused to answer questions under oath. Most astoundingly, PCO developed the theory that the provision in the Access Act which gives the Commissioner the power to enforce his investigatory orders, is unconstitutional.

In this latter regard, PCO lawyers advised a senior PCO official of Deputy Minister rank, to refuse to answer questions under oath put to him by the Commissioner, because there could be no punitive consequences. When the Information Commissioner cited the official for contempt and began the enforcement process, PCO also agreed to pay the legal costs associated with the constitutional challenge, which the official then launched in Federal Court. This senior PCO official argued in court that Parliament had no authority to give the Information Commissioner the power to enforce the investigative powers set out in subsection 36(1) of the *Access to Information Act*. This attack upon the very foundation of the Commissioner's role was unsuccessful—but, more of that later.

Another troubling sign of the senior level's striking back at the Commissioner is that PCO decided, with no prior notice or consultation, to rescind a protocol with the Commissioner's office which was adopted and followed since 1984. The protocol governed the process by which the Information Commissioner could obtain a certificate from the Clerk of the

Privy Council officially attesting that records claimed to be Cabinet confidences are, indeed, confidences. PCO claims now that it may exclude confidences from access without any obligation to certify to the Commissioner (as it must for a court) that such records are, indeed, confidences. In this regard, too, PCO refuses to accept the clear words of Parliament giving the Commissioner the powers of a Superior Court of Record in the conduct of his investigations.

As for Justice Canada, the "home" department for the access law, it decided not to defend the *Access to Information Act* against the above-mentioned constitutional challenge brought against it by the senior official of PCO and funded by the Crown. Indeed, in proceedings before the Information Commissioner, an agent for the Attorney General took the unprecedented position of impugning the constitutionality of the very legislation which the Attorney General has the duty to defend. The Information Commissioner's office conducted and financed the defense of the access law out of its own, limited budget. In the end, that was, perhaps, the better approach. No defence of the Act by the Attorney General was better than would have been a sham or half-hearted one! As it turned out, the Commissioner was successful; the court rejected the constitutional challenge. Since the decision was issued after the end of this reporting year, a full account of it must await next year's report.

The Prime Minister's office (PMO), too, sent its signal of displeasure to the

Information Commissioner by denying the Commissioner's request to review records held in PMO during an investigation. No other minister, in almost 17 years, has refused to co-operate with the Information Commissioner's investigations. True, some ministers take the view that their offices are not covered by the access law. Nevertheless, all ministers have, in the past, accepted inspection of their records by the Commissioner on a "without prejudice" basis to their legal position. PMO is bucking the trend (the matter is still unresolved); worse, it may be sending a message to other Ministers to cease co-operating with the Commissioner's investigations. Again, recourse to the courts, with all the attendant expense to the taxpayer, is likely to be required before the government accepts its responsibility to minimize secrecy and to respect the Commissioner's obligation to fully, fairly and independently investigate complaints which are made against government institutions.

In sum, then, there is a full counter-attack in progress against the office of the Information Commissioner. This counter-attack is imposing an onerous, unexpected burden on the office's legal and investigative resources. At the same time, Treasury Board has refused to give the Commissioner the resources which, even the Board's officials agree, he needs. The result is no less vigour on the part of the Commissioner, but service to Canadians is becoming slower and the right to "timely" access is further eroded.

Finally, there is a troubling "personal" aspect to the government's counter-

attack. The future careers in the public service of the Commissioner's staff have, in not so subtle terms, been threatened. The Commissioner has a fixed, seven-year term with the same insulation from retribution or influence as does a superior court judge. But the Commissioner's staff does not have those protections.

This development is inexcusably unprofessional and profoundly troubling. If members of the public service come to believe that it is career suicide to work, and do a good job, for the Information Commissioner, the future viability and effectiveness of the Commissioner's office is in grave jeopardy. Having said that, it is also apparent that the difficult circumstances in which the staff of the Commissioner's office work, forges a special breed of public servant. Walk in their shoes and understand why it has been said that courage is the foundation of integrity.

There is no retreat from the game plan of "zero tolerance" for delays or for the general culture of excessive secrecy. For one thing, despite the resistance, there is some heartening evidence that the game plan is working. Moreover, recent decisions of the Federal Court have foiled the government's efforts to circumscribe the jurisdiction and powers of the Commissioner. With or without the financial aid of Treasury Board or the Minister of Justice's willingness to defend the integrity of the Act for which she is responsible, or the PCO's positive leadership example to other institutions, these legal battles will be aggressively and professionally fought by the Commissioner. The people of Canada are legally entitled to nothing less.

All talk, no action

The government's palpable animosity towards the "right" of access (it would prefer to dole out information by grace and favour in well-digested mouthfuls) is no more apparent than in the disconnect between talk and action in the matter of reform of the *Access to Information Act*. Every study of the Act (from Parliament's own review in 1986, to the Justice department's internal reviews, to the Information Commissioner's reviews, to independent, academic reviews and careful reviews conducted by private members) has concluded that the law needs to be modernized, strengthened and expanded. Modernized to meet the fast-paced information revolution; strengthened to meet the more-deeply-entrenched-than-anticipated bureaucratic resistance to openness and broadened to cover a myriad of public interest activities now being conducted through entities which are not covered by the access law.

More than one government and more than one Minister of Justice, including the present Minister, have promised to move ahead with reform. Nothing has happened. Worse, the government moved to crush Parliamentary consideration of a sweeping series of thoughtful reforms put forward (with broad support) by John Bryden in a private members bill. True, the bill was flawed in some respects, as are most legislative proposals at the introductory stages, but consideration of it by Committee would have been the much-needed means for a full, public discussion of the matter. The bill would have been amended and strengthened and so, too, would the public's right of

access. This is the normal legislative process.

As part of the government's successful effort to kill Mr. Bryden's bill, the Deputy Prime Minister informed Liberal members of the concerns held by Ministers about the Bill. It is instructive to take note of the substance of the government's objections.

First, not one single objection was made to the provisions in the Bill which would expand secrecy—such as the introduction of a new, class exemption (i.e., no injury from disclosure need be shown) for records relating to national unity matters. The government embraced those derogations from the very purpose of the Act without a moment's hesitation.

Rather, the government expressed concern about provisions which would expand openness, for example the proposal to abolish section 24 of the Access Law. Section 24 allows the government to throw blankets of secrecy over an unlimited range of government information merely by referencing such information in Schedule II of the Access to Information Act. When this provision was reviewed by the Justice Committee in 1986, there was a unanimous conclusion and recommendation that section 24 was unnecessary and posed a real threat to the accomplishment of the purpose of the Access Law—being, more open government.

Not surprisingly, perhaps, while the Deputy Prime Minister sought to kill the Bryden Bill in order to preserve section 24, the government was driving forward its money laundering legislation which included a provision placing a blanket of

secrecy over a whole range of information—a blanket which depends on the exemption contained in section 24 of the *Access to Information Act*.

The government chose to wage war under the banner of concern for privacy against Mr. Bryden's effort to reform the *Access to Information Act*. It alleged that the bill might be read as requiring the disclosure of personal information after the passage of 30 years rather than, as the *Privacy Act* requires, until 20 years after death of the individual to whom the information relates. That flaw if it existed, could have been easily remedied in Committee—as suggested by the Privacy Commissioner.

Let there be no doubt, however, that the government's motivation was not to serve the value of privacy but to resist the value of openness. It talks the openness talk, but it has not yet walked the walk. Only time will tell whether or not the present Minister of Justice will act on her stated position that the time is ripe for reform and strengthening of the *Access Act*.

On this point—the stubborn persistence of a culture of secrecy in Ottawa—it is worth opening a short parenthesis. In 1998, U.S. Senator Daniel Patrick Moynihan's book, *Secrecy: The American Experience*, was released. His conclusion: Secrecy is for losers. Why? First, because it shields internal analyses from the scrutiny of outside experts and dissenters. As a result, some very poor advice is used to inform many government decisions. Second, secrecy distorts the thinking of the citizenry, giving rise to unfounded conspiracy theories and an unnecessarily high level of mistrust of governments. In short, as

George F. Will wrote in a *Newsweek* review of Moynihan's book:

"Government secrecy breeds stupidity, in government decision making and in the thinking of some citizens." (*Newsweek*, October 12, 1998, p. 94).

Treasury Board Leadership

The President of Treasury Board is the member of Cabinet responsible for providing guidance and direction to all government institutions concerning the implementation of the *Access to Information Act*. For that reason, this Commissioner has been consistent in holding Treasury Board to account for its leadership within government with respect to the proper administration of the Act.

Last year, the Board received poor marks for having largely ignored its responsibilities under the Act. This year there were some signs of rejuvenation. A modest increase in resources was provided to establish a Training Advisory Working Group within the Treasury Board Secretariat (TBS). The purpose of this group is to serve as a consultative body for the advancement of continuous learning in the access community. TBS expects this working group to play a key role in ensuring that federal government managers and employees understand their obligations and responsibilities under the *Access to Information Act*.

During the reporting year, TBS prepared and distributed advice to public servants on the administration of time extensions

and the interpretation and application of subsection 67.1 of the Act which makes it an offence to engage in, or counsel, any records handling practice designed to thwart the right of access. TBS also conducted a training session for departmental security officers and access officers on the topic of subsection 67.1.

Throughout the year, TBS hosted bi-monthly meetings to enable departmental access coordinators to bring their concerns to the attention of TBS and Justice. As well, a conference was organized by TBS during the reporting year to consider the Commissioner's "report cards" and share strategies for addressing the problem of delay in answering access requests.

Treasury Board showed its most tangible commitment to solving the delay issue by informing all departments that it would sympathetically entertain requests for additional resources needed to respond to unexpected peaks in access workloads.

These are, indeed, positive signs of a renewed commitment on the part of Treasury Board to the discharge of its leadership role. Yet, there is more to be done.

The Board has not yet begun collecting the statistics necessary to reveal the performance of all government institutions under the Act. That initiative would be a necessary step towards enabling TBS to be proactive in solving problems in the system before they result in complaints to the Commissioner.

As well, the Board has not yet taken up the Commissioner's challenge to develop a professional code of conduct for access coordinators. It has not established itself as the champion of access coordinators—who are often caught between the demands of the law (to give access) and the demands of their superiors (to maintain secrecy).

Finally, the TBS has not tackled its primary leadership responsibility to be the champion of a culture of openness within the federal bureaucracy. In this regard, the Board has been overly preoccupied with documenting and quantifying the perceived irritants in the access system (for example: bulk users, frivolous and vexatious requests, high costs of compliance and difficult-to-meet response deadlines). The Board has spent no time educating itself and the public service about the profound and tangible benefits of the access law. Former Information Commissioner, John Grace, put it this way:

"Courtesy of the right to know, there is greater responsibility, honesty, frugality, integrity, better advice, and more selfless decision-making. Every exposure, as a result of an access request, of abuse of power, excessive perks and privilege or just plain silliness, serves the public purse and the public interest." (1996-97) Annual Report, p. 8)

For too long, the whiners and complainers inside the system have had their causes taken up by TBS; it is the turn of the citizens on the outside and the access law to have the designated minister become their champion.

Delays: Persistence Starting to Pay

The "zero tolerance" policy with respect to delays in answering access requests involved two main activities: 1) a report card to Parliament which graded the performance of selected departments in meeting response deadlines; and 2) calling Deputy Ministers to explain the reasons for delay (on the record and under oath) when the assigned investigator could not resolve the matter with his or her counterparts. The bad news of this policy, as has been described previously, was that senior officials did not enjoy being the focus of attention and they have found a multitude of ways to register their displeasure.

The good news is that some marked improvement in the delay situation occurred. For example, in last year's report cards (1998/1999) six departments were reviewed and received these grades:

Department	Grade
Citizenship & Immigration (CIC)	"F"
Department of Foreign Affairs & International Trade (DFAIT)	"F"
Health Canada (HC)	"F"
National Defence (ND)	"F"
Privy Council Office (PCO)	"F"
Revenue Canada (Canada Customs and Revenue Agency CCRA)	"F"

These grades were based on the percentage of access requests received which were not answered within statutory deadlines, and the grading scale was as follows:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
10-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
Over 20%	Red Alert	F

As the following chart shows, in this year’s report cards, these six departments are doing better.

Health Canada and the Privy Council Office deserve a special mention and genuine praise for their accomplishments. PCO’s improvement came despite a 67 percent increase in the number of requests received in 1999/2000 over the previous year. These departments devoted the energy and resources necessary to clear up a significant backlog of late cases and establish procedures and practices to prevent the delay problems of the past from returning.

In this year’s report cards, two new departments were examined in addition to the follow-up on the previous six. The new departments and their grades are:

	%	Grade
Human Resources Development Canada (HRDC)	0%	"A"
Transport Canada (TC)	30.6	"F"

HRDC’s performance was particularly gratifying because it was able to get a perfect score without having to invoke any of the (perfectly legitimate) extension of time provisions in the Act. All requests during the test period were answered within 30 days.

Transport Canada did not fare as well. It has work to do to streamline its procedures in order to meet, on a more consistent basis, the Act’s response deadlines. In Transport Canada’s case, its problem is not a large volume of requests and insufficient resources to handle them. Rather, it is a top heavy approval system wherein the Deputy Minister insists on personally reviewing and making decisions with respect to more than 40% of access requests

Department	Complaints 1998/1999		Complaints 1999/2000	
	%	Grade	%	Grade
Citizenship & Immigration (CIC)	48.9	F	23.4	F
Department of Foreign Affairs & International Trade (DFAIT)	34.9	F	27.6	F
Health Canada (HC)	57.2	F	3.1	A
National Defence (ND)	69.6	F	38.9	F
Privy Council Office (PCO)	35.9	F	3.6	A
Revenue Canada (Canada Customs and Revenue Agency – CCRC)	85.6	F	51.5	F

received. This is highly unusual in government. In this Commissioner's view, it is also entirely unnecessary. The processing of access requests should be left to properly trained professionals who have no other strategic agendas beyond obedience to the *Access Act*.

But, even for HRDC, the news is not all good. No sooner were the results in from the delay report cards—showing improvement—than the so-called "HRDC scandal" broke, triggering hundreds of access requests to HRDC and many other departments for records, such as audits, showing how grants and contributions programs were being managed. And, in the face of this development, government couldn't help but let its reflexive need to "control" the story take precedence over the legal rights of access requesters to obtain timely responses. Ministers wanted to be out front of any access request—making a clean breast of any bad news before it hit the street and, when it did, being armed with an action plan. Of course, the only way to accomplish this strategy was to buy time—to slow down or postpone the release of these requested audit reports on grants and contributions programs.

The co-ordination of the government-wide effort to do damage control fell to the communications group in PCO. It fell to Treasury Board (wearing its Comptroller General's hat) to direct all departments as to the process to be followed with respect to the disclosure of audit reports.

The process was described in memos from Treasury Board to all internal audit groups dated February 14 and 17, 2000. The positive aspect of the TB memos was their reminder that:

"All completed (audit) reports are public documents and you should make them available if requested without requiring a formal request and under such circumstances, no fee should be collected, and if any fees were collected, they should be returned. Completed reports should be made available with due diligence."

But, too, there was a negative aspect to the memos. Treasury Board, in the February 14 memo, asked departments to send it the following information:

1. A copy of the original access request for any audit report;
2. a listing of all audit reports to be released;
3. a copy of the reports to be released;
4. a copy of all audit reports even if they have not been requested; and
5. a copy of any plan of action for the release of audits, whether on grants and contributions programs or any other topic, regardless of whether release is to be formal (under the Act) or informal.

This February 14 directive brought the release of audit reports to a virtual standstill pending compliance with the Treasury Board reporting requirements. Some departments objected to this unprecedented reporting regime, especially the requirement to provide copies of the original access requests. They considered it to be an unnecessarily heavy-handed exercise of central control. There was, too, concern that compliance with this requirement would entail disclosure of requesters' identities—an action which could constitute infringement of the *Privacy Act*.

In response, on February 17, 2000, Treasury Board issued a clarification. But the clarification muddled the waters further. In the second directive, Treasury Board reminded departments of the distinction between "final" audits (which could be disclosed to the public with no access request) and "draft" audits (which should not be disclosed without a formal access request). In the clarification letter, Treasury Board withdrew its request to be provided with a copy of the original access requests for audit reports. However, Treasury Board continued to insist that all other information it had asked for in its first (February 14) directive, be provided.

As part of this damage control exercise, Treasury Board and the Privy Council Office worked hand-in-glove. Meetings were held several times a week to enable PCO's communications officials to review the information collected by Treasury Board. Communications strategies were carefully developed before the audits themselves were disclosed to the requesters.

There is nothing inherently improper about the government's desire to develop a consistent, unified position on any matter. The problem arises, however, when the communications concerns of the government are allowed to take precedence over the public's right to timely access to information.

Easy For You to Say!

When it comes to meeting response deadlines, officials often wonder aloud how they can be expected to meet growing workloads of requests with static or dwindling resources. This Commissioner has not been deaf to

these concerns. During the past year, the Information Commissioner has provided departments with a detailed approach to the responsible use of the Act's provisions allowing extensions of time for answering access requests.

That approach is as follows:

Defining "reasonable", "unreasonable" and "large number of records"

In deciding how to administer the extension provisions set out in subsection 9(1), institutions must operationalize the following tests:

"reasonable period of time",
"large number of records", and
"unreasonably interfere with
operations".

These tests are objective tests cast in subjective terms. Their meaning will vary depending on the circumstances and the context of each specific institution and request. The following factors will aid institutions in assessing whether the tests for extensions have been met:

1) Reasonable Period of Time

- i) If the extension is claimed under paragraph 9(1)(c), an extension of 60 days will be considered reasonable because the statute sets out specific times for 3rd party consultations which enable the consultations to be completed within 60 days;
- ii) if the extension is claimed under paragraphs 9(1)(a) or (b), the duration of extensions should be consistent with historical experience in the institution in processing similar requests;

- iii) if the extension is claimed under paragraph 9(1)(b), the duration of the extension should ordinarily not be more than 30 days (which would be the response period if the consulted institution had received the request directly) and rarely, if ever, should such an extension be more than 60 days, taking into account the fact that third parties have a maximum of 60 days to make their views known. In other words, unless a compelling case can be made, other institutions should not be given longer to express their views concerning a request than are third parties; and
- iv) in deciding what is a reasonable period of time for an extension, the institution should calculate the time needed to process the request using the available resources in ATIP and in the relevant OPI(s). Extensions are not appropriate, however, to compensate for inadequate resourcing to meet the institution's ordinary ATI workload.

It is important to bear in mind that, except in the case of third party information (see subsection 27(4)), only one extension may be claimed and it must be claimed within 30 days of the receipt of the request. If the extension is inadequate or if it is not claimed at the proper time, the request will be deemed to have been refused by virtue of subsection 10(3).

2) Large Number of Records

There is no magic number of records which qualify as a "large number". Historically, however, the Information Commissioner has rarely accepted 500 or fewer records as being a large number. On the other hand, it has not been unusual for the Commissioner to accept 1,000 or more records as being a large number. No matter what the number of records may be, if an institution wishes to make a case for an extension based on a large number of records, it should take into account the following factors:

- (a) are the records easily reviewed, despite the number of pages, due to their homogeneity [example: a large computer printout where review of one or two pages results in a uniform approach to be applied to all pages];
- (b) have the records been reviewed in response to a previous request;
- (c) does the number of records exceed the average number of records requested per request in the institution;
- (d) does the number of records exceed the number which, historically, the institution has been able to process in 30 days; or
- (e) would processing the request in 30 days unreasonably interfere with the operations of the institution?

3) Unreasonable Interference with Operations

For the purposes of 9(1)(a), the processing of an access request may be considered to unreasonably interfere with the institution's operations if processing the request within 30 days would require:

- i) Transferring resources to ATIP from other operational areas;
- ii) diverting OPI subject matter expertise to the detriment of the OPI's core functions; or
- iii) devoting such a high proportion of ATIP resources to responding that the processing of other requests is negatively affected.

As a general rule, when an institution's information holdings are well managed, the ATIP unit is adequately resourced, and processing procedures are streamlined, extensions should only be required for a low percentage of requests. As a rule of thumb, the longer the extension, the greater the likelihood that there will be a complaint to the Commissioner.

Notice of Right of Complaint

Subsection 9(1) requires institutions to notify requesters, in the notice of extension, that the person has a right to make a complaint to the Commissioner about the extension. The Information Commissioner recommends that all such notices remind requesters that complaints to the Commissioner must be made within one year from the date of the request.

Managing Consultations

In order to ensure that response periods extended under 9(1)(b) are met, consultations with other institutions or governments must be carefully managed. Before claiming an extension, the institution or government to be consulted should be asked to estimate the time it will need to provide its views. The consulting institution must decide whether the estimate is reasonable before using it as a basis for claiming an extension. However, once the extension is applied, the consulting institution or government has an obligation to answer the request within deadline, whether or not the consulted institution has provided its views by the deadline.

Institutions should bear in mind that they have an obligation to respond in a timely manner to consultation requests from other institutions. Other governments cannot be easily held to specific response periods. However, responses cannot be held up unreasonably awaiting the reaction of a foreign government. When such consultations are frequent, it may be prudent to seek umbrella memoranda of understanding to ensure timely responses to consultations.

The management of consultations with third parties (where the extension is taken under paragraph 9(1)(c)) is governed by the times set out in sections 27 and 28. These times should not be modified by institutions for the purpose of accommodating the third parties' conveniences or to give the institution additional time to persuade the third party to the institution's view. In sections 27 and 28, Parliament has

struck a careful balance between the rights of requesters to receive a timely response and the rights of third parties to protect their interests; institutions should not upset this balance by deviating from the times therein set out.

You Can't Disclose What You Can't Find

In the cat-and-mouse game which persists between members of the public who want to see information and the officials who want them to see as little as possible, there are three hurdles which must be overcome by the information seekers: delay, excessive application of exemptions (blacking out/censoring) and inability to find the requested records. The last, is now the most worrisome hurdle. Information management in the federal government is in such a sorry state that the term has almost become an oxymoron. There is a record-keeping crisis and it threatens the viability of the right of access. As well, it threatens the government's proposal to be the most wired government in the world by 2004.

The whole scheme of the *Access to Information Act* depends on records being created, properly indexed and filed, readily retrievable, appropriately archived and carefully assessed before destruction to ensure that valuable information is not lost. If records about particular subjects are not created, or if they cannot be readily located and produced, the right of access is meaningless. The right of access is not all that is at risk. So, too, is our ability as a nation to preserve, celebrate and learn from our history. So, too, is our governments' ability to deliver good governance to the citizenry.

What are the reasons for the crisis? Years of government restraint and downsizing have been devastating to the records management discipline. The first to go in the downsizing were the information handlers, librarians, records clerks, filing secretaries, and so forth. Second, there is a great divide between the so-called "IT" (information technology) professionals and the so-called "IM" (information management) professionals and the IT-types have been dominating the agenda recently because of Y2K. Third, an irrational fear of access leads many officials (often at the most senior levels) to avoid making records; and finally, personal computing has reduced the ability of institutions to exercise central control over the filing, indexing and destruction of records. These factors have eaten away the foundation on which, in the past, a professional public service was built. This foundation was the professional tradition of carefully documenting actions, considerations, policy evolution and advice; it was the tradition of maintaining, contributing to and using a recorded, institutional memory.

The irony of this state of affairs is not lost on this Commissioner, as one who was privileged to have a role in giving shape and form to the access law as a Member of Parliament. The introduction of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* was seen as the coming of age of an "information paradigm" in modern government. These laws represented a modernization of the Canadian public administration in preparation for what was then an emerging information age. Both of these laws contained sections requiring good management of government information.

The access law requires government institutions, on an annual basis, to inventory the organization and nature of their information holdings; to describe their record groups and manuals and to publish an index to holdings and access points. Most noteworthy, and unlike the U.S. Freedom of Information Act, the Canadian law is unambiguous in its coverage of information in electronic format. All of this was seen, in the late 70s and early 80s as a legally mandated, government-wide locator system. Canadians were being assured that the government would know what records it holds and how to find and retrieve them in response to access requests. Making this modernized government information system work was a job given to Treasury Board. And this, too, was a carefully considered move.

In the wake of the recommendations of the Glassco Commission, the Treasury Board Secretariat was created in 1968 as a separate central agency, distanced from the Department of Finance. One of its primary roles was to improve the general management of government. Effective information management and publication policies were seen as a cornerstone to improving the general management of government.

The good news is that TBS developed, in the late 1980s, a comprehensive policy governing the management of government information holdings. It asks all government institutions to:

- manage its information holdings as a corporate resource to support effective decision-making, meet operational requirements and protect the legal, financial and other interests of the government and the public;

- make the widest possible use of information within the government by ensuring that it is organized to facilitate access by those who require it, subject to legal and policy constraints such as the *Privacy Act*.
- maintain a current, comprehensive and structured classification system to serve as a locator and an inventory;
- identify and conserve information holdings that serve to reconstruct the evolution of policy and program decisions or have historical or archival importance, following all requirements of the *National Archives Act*.

The bad news is that Treasury Board has taken no steps since to ensure that the policy is being followed or updated to keep pace with the challenges of electronic governance. The National Archivist, the Information Commissioner, the Auditor General, the historian and librarian communities, have all been telling Treasury Board that there is an ever-widening gap between the policy and the reality. They have been telling government that there is a crisis here, which calls for a government-wide response. A vibrantly democratic state in the "Information Age", must have a healthy information management system. The Government of Canada has not confronted this challenge as it strives to be a player in this "virtual world".

Only recently has there been any reason to believe that Treasury Board has heard these concerns. A joint initiative is underway between the National Archivist and Treasury Board's Chief Information Officer, to identify and assess issues associated with the

management of government information. A report and action plan was issued at the close of the reporting year. It remains to be seen what will come of it. But there appears to be little stomach for devoting the kind of resources and leadership necessary to tackle the crisis. The issue has no political "sex appeal".

In this Commissioner's view, the key policy question for the new century in access to information is this: Can there be a meaningful right of access in the absence of legislated and enforced information management rules? The time is right, for an Information Management Act, designed to regulate the entire life cycle of government-held information. Such an Act would start with the birth of information. It would require public officials to return to the practice which used to be a hallmark of their professionalism, i.e. to document the functions, policies, decisions, procedures and transactions in which they are involved. It would regulate information during its life by addressing its organization, retrieval, use, accessibility and dissemination. Finally, such an Act would address the disposal of information by addressing archival and destruction issues. From this challenge we must not shrink if the notion of information rights is to have any practical meaning.

At the very heart of the problem of how to bring back a professional approach to information management in the federal public service, is the issue of attitude. The love of secrecy is so deeply entrenched that extraordinary steps are taken by public servants to maintain it even in the face of a legislated right of

access. The most troubling of these steps is entirely contrary to the professional tradition of public servants—it is the adoption of the practice of not keeping records. Many of the most senior, influential, deliberative and decision-making committees in government have ceased the practice of creating agendas, keeping minutes and tabling of briefing notes and papers to assist discussion. There appears to be no operational reason for overturning years of practice by these committees other than the desire to avoid the scrutiny and accountability which sometimes occurs through access to information disclosures. The attitude truly has become: "Why write it, when you can speak it? Why speak it when you can nod? Why nod, when you can wink?"

Go Directly to Jail!

The attitude of paranoia about the negative consequences of openness for governance can cause some officials to cross the line from unprofessional behaviours (such as not creating records or not taking care to file them properly) to illegal acts (such as hiding, altering or destroying requested records).

In March of 1998, the House of Commons identified the boundary line when it unanimously passed Colleen Beaumier's private member's bill which added subsection 67.1 to the *Access to Information Act*. This is the offence which is therein set out:

67.1 (1) No person shall, with intent to deny a right of access under this Act,

- (a) destroy, mutilate or alter a record;
- (b) falsify a record or make a false record;

- (c) conceal a record; or
 - (d) direct, propose, counsel or cause any person in any manner to do anything mentioned in any of paragraphs (a) to (c).
- (2) Every person who contravenes subsection (1) is guilty of
- (a) an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years or to a fine not exceeding \$10,000, or to both; or
 - (b) an offence punishable on summary conviction and liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding \$5,000, or to both. S.C. 1999, c. 16, s. 1.

As of the end of March 2000, no one had been charged under this provision and the Commissioner has not yet found it necessary to inform the Attorney General of Canada of any suspected infringement of this section. That is not to say that there have not been some losses of records in suspicious circumstances. One was the subject of investigation this year and a case summary may be found at page 44. Two investigations are in progress concerning the possible hiding or destruction of records which were the subject of access requests. Their outcome will be reported next year.

Washing One's Own Dirty Laundry

Any careful observer of the process by which Colleen Beaumier's bill came to pass would appreciate that the bill—and its widespread support—was born of

outrage. Members of Parliament and the public were outraged by the behaviour of some public officials who altered or destroyed records to undermine the right of access. Such incidents occurred at National Defence, Health Canada and Transport Canada. All were carefully investigated and revealed to the public by the Office of the Information Commissioner. None would have come to light in the absence of courageous "whistleblowers" on the inside and an independent, impartial investigative body on the outside.

It was no coincidence that Ms. Beaumier's bill was an amendment to the *Access to Information Act* rather than to the Criminal Code. She and all members of Parliament intended that allegations of infringements of subsection 67.1 be handled independently of the institutions in which they arise. The potential for improper interference with evidence and witnesses is simply too great in the case of this offence, for government institutions to attempt to investigate themselves when an allegation of possible infringement of subsection 67.1 is made.

Yet, that is exactly how government intends to react. The lead institutions when it comes to access to information policy—Treasury Board and Justice Canada—have decided, as a matter of policy, that government institutions will wash their own dirty laundry. In its directive of September 17, 1999, Treasury Board set out its guidance on how departments should interpret 67.1 and how they should react to possible infringements. Here is the Board's advice:

"The Information Commissioner has suggested that his office be notified of any allegations of a contravention of subsection 67.1 of the *Access to Information Act*, however, we have not accepted this suggestion. We continue to advise institutions to treat such allegations in the same way any allegation of criminal activity is treated under the Government Security Policy; once the Deputy Minister has been made aware of the allegation he/she will make a decision on notifying the appropriate law enforcement agency."

There you have it. Don't call the Commissioner; investigate internally and then the Deputy Minister will decide whether to call in an independent law enforcement agency. The Prime Minister's department took the lead by informing all its officials that allegations of suspected contraventions of subsection 67.1 should be made to PCO's Director of Security Operations who would be responsible for conducting an in-house investigation into the matter. Would the results ever become public? Would the access requester be notified? As it turns out, the answer is: Not necessarily.

The folly of the government's approach is immediately apparent to anyone having knowledge of even recent history. Remember that, in the records alteration incidents at ND, senior officers, including officials of the Judge Advocate General's office were informed that orders had been given to destroy records, yet no remedial action was taken by them.

Recall, as well, that the other incidents of improper records destruction which have come to light in recent years, have all involved senior officials. During those investigations, the deputy heads of the relevant institutions rallied around their executive members rather than dispassionately reviewing the evidence and taking remedial action. It is human nature to refuse to believe that someone with whom one works closely could engage in a wrongdoing.

No, in this area, the government has not developed wise public policy. This self-investigation approach has all the appearance of damage control; it is bound to be mistrusted and viewed with cynicism—deservedly so.

Saner Heads Prevail

Happily, not all Ministers want their departments to follow the Treasury Board Policy. The Minister of National Defence has decided that, in his department, the following steps will be taken when there is a concern about possible wrongful records destruction:

1. The Minister will be informed;
2. the requester will be informed of the event(s) and of the right to complain thereof to the Information Commissioner; and
3. the decision about how best to investigate the circumstances will be taken in consultation with the Office of the Information Commissioner.

It would seem that saner heads prevail elsewhere, as well. Recently, the Minister of Finance decided against an internal investigation of allegations that records requested from his department

under the access law had been hidden. Rather, the Minister chose to leave the investigation in the hands of the Information Commissioner in order to ensure himself and the public of independent, impartial and thorough results.

One can only hope that these two "defections" from the party line will encourage the President of Treasury Board to take another, careful look at the policy on dealing with allegations of wrongful records handling practices.

Should Census Records be Secret Forever?

Over the past year a policy battle was waged over whether or not to pull back the complete blanket of secrecy which section 17 of the *Statistics Act* has thrown over census records since 1901.

This issue is important for many researchers and genealogists. This particular instance of secrecy does not directly diminish the accountability of governments to the citizens. It is, nevertheless, a good illustration of a situation where the legitimate need for some secrecy (to protect individual privacy) has not been adequately balanced against the legitimate interests in having census records made available for public use and consultation.

Former Privacy Commissioner, Bruce Phillips, has urged government not to remove the blanket of secrecy from census records.

He argued that there have always been, and will be in the future, highly sensitive questions put to citizens in the census. Since answering is compulsory, Mr. Phillips felt that the "quid" for the

"quo", should be an iron-clad guarantee of anonymity for respondents. Must it be all or nothing?

At present, there is no public right of access to the responses which have been given to every census since 1901—at least not in a form in which the identities of the respondents could be determined. The prohibition arises from the interplay of one section of the *Statistics Act* (section 17) with one section of the *Access to Information Act* (section 24).

The *Access to Information Act* contains a "notwithstanding-any-other-Act-of-Parliament" clause and, hence, takes precedence over secrecy provisions contained in any other statute. Section 17 of the *Statistics Act* places a blanket of secrecy over nominative census records. All things being equal, the *Access Act* would take priority, and the blanket of secrecy would be lifted.

However, the *Access to Information Act* contains a sweeping, catch-all provision. Section 24 requires that secrecy be maintained with respect to information made secret by another statute, if that other statute is referenced in Schedule II of the *Access to Information Act*. As you might have guessed, section 17 of the *Statistics Act* is listed in Schedule II of the *Access Act*. Thus, it is obligatory that secrecy be maintained with respect to census information—there is no discretion, there is no injury test and there is no time period after which disclosure may be made. Even the most closely held secrets of Cabinet do not enjoy this much protection from disclosure.

It is somewhat amazing to note that there appear to be no documents, no

letters, no formal governmental documents, no newspaper articles, no private correspondence and no speeches on the reasons for section 17 of the *Statistics Act*. Further, what is more surprising is that the amendment only dealt with future censuses, and left past censuses open. Because nature abhors a vacuum, there have been many interpretations as to why this clause was enacted but the truth is, unless some other information from the period surfaces, we shall never know.

There has been one little bit of information that has surfaced, however. Section 23 of the Instruction to Officers, Commissioners and Enumerators (published in the Canada Gazette April 1911) contains section 36. It stated that "clear and legible records" were to be kept because "the census is intended to be a permanent record, and its schedules will be stored in the Archives of the Dominion." Section 36, by the way, fell in the part of the Instruction titled, "Instruction Relating to All Schedules". In section 16 of the Instruction, it is noted that the census "will have value as a record for historical use in tracing the origin and rise of future towns." There certainly was cause for protecting the confidentiality of the collected census information over the uses that governments might find helpful, such as taxation and allocation of benefits. Yet, nowhere is there any documented indication that the Amendments of 1905 were designed to permanently hide the answers from Canadians after a reasonable period of time, however that might be defined.

It is, however, possible to offer an informed suggestion as to why section 17 of the *Statistics Act* was listed in Schedule II of the *Access Act*. Simply put, in the early 80's, Statistics Canada made the case to the then Minister of Communications, who sponsored the Bill, that any loss of absolute secrecy would discourage voluntary participation in the census. Any significant increase in the non-participation rate would, according to Statistics Canada, put the very existence of a reliable, national census at risk. This continues to be the fear of the Chief Statistician, and it is a reasonable position for him to take.

When Parliament passed section 24 of the *Access Act* (with its power to bootstrap in the secrecy provisions of the other Acts) it recognized the very real danger it posed to the concept of openness. Thirty-three provisions were listed when the Act was passed. As a result, Parliament wrote into the Act a requirement that a Parliamentary Committee review every provision set out in Schedule II within three years after the Act came into force.

Consequently, in 1986, the Justice Committee issued a report concerning the appropriateness of section 24 and the various provisions which had been included in Schedule II—including section 17 of the Canada Evidence Act.

The Committee came to a rather startling, unanimous conclusion, as follows:

"We have concluded that, in general, it is not necessary to include Schedule II in the Act. We are of the view that, in every instance, the type of information safeguarded in an enumerated provision would be adequately protected by one or more of the exemptions already contained in the *Access Act*." (p. 116)

Despite that general conclusion, the Parliamentary Committee got cold feet when it came to three particular areas of secrecy, one of which being the secrecy of census records. The Committee put it this way:

"Despite our view that the interests protected by the Schedule II provisions could adequately be protected by other existing exemptions in the *Access Act*, we are persuaded that there should be three exceptions to the conclusion. The sections of the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act* which are currently listed in the Schedule deal with income tax records and information supplied by individuals, corporations and labour unions for statistical purposes. Even though the exemptions in the *Access Act* afford adequate protection for these kinds of information, the Committee agrees that it is vital for organisations such as Statistics Canada to be able to assure those persons supplying data that absolute confidentiality will be forthcoming." (p. 117)

This "abundance of caution" reason for the blanket secrecy of census records, does not stand up to scrutiny. The exemption provisions contained

elsewhere in the *Access Act* provide reasonable and sufficient protection for all sensitive information held by government. There is nothing contained in census records which makes them more sensitive than the thousands of other kinds of personal information held by government about such matters as criminal records, medical conditions or financial transactions, or even in the recently revealed and recently dismantled HRDC longitudinal database.

If section 17 of the *Statistics Act* were to be removed from Schedule II, what would the rules then be for census records? The short answer is this: census records in nominative form would be available from the National Archives, 92 years after the taking of the census. This result comes from reading paragraph 19(2)(c) of the *Access Act* together with paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* and paragraph 6(d) of the *Privacy Regulations*. This period of protection represents a reasonable balance between the privacy expectations of individual respondents and the public interest in having access to census records for research purposes.

There is comfort to be taken from the fact that Canada's Chief Statistician agrees that, for the future, blanket secrecy is not required to secure voluntary participation in the census. He has told the Expert Panel on Access to Historical Census Records that, as long as the period of secrecy exceeds average life span, it is unlikely that fears of privacy invasion will deter participation. That certainly is the experience of most other western democracies.

Of course, there remains the issue of whether the rules should be relaxed retroactively. The Chief Statistician believes that his ability to sell the new rules, prospectively, will be seriously undermined if people believe that the rules could be changed, retroactively, at any time, in the future.

Yet, we must also keep in mind the positive reasons for making census records available after a suitable period of "quarantine". Take for example the views of the Association of Canadian Archivists, which feels strongly that there is a compelling case for changing the secrecy rules. In a recent letter to Canada's Privacy Commissioner, the ACA said:

"We represent researches from every walk of life, from genealogists looking for information on their ethnic heritage to media striving to bring a historical perspective to their news, to doctors tracing genetic diseases through familial lines. Census material that has already been released (from the New France Census of the 1600s to 1901) provided for personal and family histories, for the discovery of community, and for the telling of the wider history of our country. Moreover, census materials are useful in research to promote understanding of, and to redress wrongs done to, ethnic and aboriginal groups." (March 19, 2000)

The Canadian Historical Association (CHA) was equally eloquent, in its brief to the Expert Panel, as to the importance to the country of relaxing—even

retroactively—the census secrecy rules. As well, the CHA has researched the history of the so-called "promise" of confidentiality made by the Wilfred Laurier Government in advance of the 1906 special western census. It found no evidence for the notion that census records would be kept secret forever.

In the absence of any public or private debate on these clauses in 1905, it seems to this Commissioner that the legislation was not intended to apply, in perpetuity, to every subsequent census, nor was it intended to block transfer of census records to the National Archives.

Yet, for better or worse, Canadians have, since the 1901 census, been given a legal assurance of secrecy reaffirmed as recently as 1983 when section 17 of the *Statistics Act* was included in Schedule II of the *Access Act*. There exists a de facto expectation of privacy with respect to post-1901 census records. Perhaps the appropriate deference to that expectation could be given by making a distinction between the long and short-form records. For the future, all census records would be accessible after 92 years. For the past, census records would be available after 92 years with the exception of long form responses which, after all, contain the more sensitive personal information. In this way a balance can be reasserted between the right to privacy and the public's right of access.

Summary

Fiscal year 1999/2000 has been a challenging year for the Office of the Information Commissioner and for the *Access to Information Act*. Not only did the government fail to come forward with long-promised reforms to the law, it moved to defeat a private member's bill which proposed a comprehensive reform package. The Bill would have given the Justice and Human Rights Committee the perfect opportunity to hold public hearings on reform of the access law and bring the law into the 21st century.

And, too, the lead agencies of government did everything in their power—from withholding of resources to legal

challenges—to undermine the effective functioning of the Office of the Information Commissioner. A watchdog is perfectly acceptable to government, it would seem, until it bites!

Yes, the culture of secrecy is strong, but there are some positive signs. It would appear, finally, that departments are serious about solving the perennial problem of delayed access responses. And, too, the support for the right to know shown by the Courts has remained unwavering. Securing compliance with the *Access to Information Act* will be a highly adversarial struggle for some time to come—but a positive outcome is in no real doubt.

INVESTIGATIONS

In the reporting year, 1,359 complaints were made to the Commissioner against government institutions (see Table 1), 49 per cent of all completed complaints being of delay (see Table 2). Last year, by comparison, 49.5 per cent of complaints concerned delay. It is clear that there remains a system-wide, chronic problem of non-compliance with the Act's response deadlines. Solving this problem remains the office's first priority.

Resolutions of complaints were achieved in the vast majority of cases (99.9 per cent of cases, to be precise). Table 2 indicates that 1,529 investigations were completed. In three cases it proved impossible to find a resolution. These will be brought before the Federal Court for resolution.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations increased to 4.34 months from the previous year's 3.99 months. This turnaround time is not acceptable; it does not meet the three-month period recommended by the Standing Committee on Justice and the Solicitor General in 1987. As well, Table 1 reminds us that there continues to be a troubling backlog of incomplete investigations. Last year, it was 742, this reporting year 571 complaints. If resources for additional investigators are not forthcoming from government, Canadians risk being deprived of an effective and timely avenue of redress for abuses of access rights.

During the previous reporting year, the office conducted a thorough review of its resource needs in cooperation with

Treasury Board. This so-called A-base review resulted in a submission to the Board for additional resources. Treasury Board Ministers decided to award only half of the requested amount. No rationale was provided.

The five institutions subject of the most complaints in 1999/2000 are:

• Health Canada	307
• National Defence	216
• Indian and Northern Affairs Canada	167
• Citizenship and Immigration Canada	135
• Canada Customs and Revenue Agency	78

All of these institutions were on the "top five" list last year, as well. The 1998/1999 list was:

• Health Canada	336
• National Defence	289
• Indian and Northern Affairs Canada	158
• Revenue Canada	131
• Citizenship and Immigration Canada	110

Two institutions in the top five received more complaints this year over last. Indian and Northern Affairs Canada received five per cent more complaints; Citizenship and Immigration received 19 per cent more.

The three other institutions on the top five list received fewer complaints this year over last: Revenue Canada received 40 per cent fewer; National Defence received 25 per cent fewer and Health Canada received nine per cent fewer.

In this reporting year, the Information Commissioner issued a special report to Parliament containing a "report card" on the response-time performance of the following institutions:

- Citizenship and Immigration Canada
- Department of Foreign Affairs and International Trade
- Health Canada
- National Defence
- Privy Council Office
- Canada Customs and Revenue Agency
- Transport Canada
- Human Resources Development Canada

The text of the report card is available on request from the Office of the Information Commission or by consulting the office's website. For a summary of the results see pages 14-15.

Investigative Formality

During the reporting year, eight subpoenas were issued: One to a deputy head of an institution, two to institutional officials, three to individuals representing private sector entities and two to an institution for the production of records.

The Commissioner continued his zero tolerance approach to delays. Ministers and Deputy Ministers were called upon to explain cases of unreasonable delay. Their explanations were received directly and not through the buffer of intermediaries. This year, however, it was not necessary to issue subpoenas in order to obtain the cooperation of senior officials in explaining the reasons for, and solution to, cases of delay. All subpoenas this year were issued during investigations into complaints of

improper exemptions or complaints of incomplete or misleading responses.

On-site Viewing

During the reporting year several institutions asked whether the Information Commissioner would agree to review records at the premises of the government institution. These institutions believed that the records contained highly sensitive information the security of which could best be assured by retaining them at the home institution.

The Commissioner insisted in these cases that the records be removed to the premises of the Information Commissioner for review. He took this approach for two reasons: First the investigative review of records which the government wishes to keep secret is a detailed review involving consultations among the investigator, management and legal advisors as well as the review of precedents. It is simply impractical to conclude a detailed, consultative review of this nature outside the premises of the Information Commissioner.

Second, the Commissioner noted that—as required by law—his premises and personnel meet the very highest security standards appropriate to the most sensitive information held by government. Records held on the premises of the Information Commissioner, receive a level of protection which is equal to or greater than the records would receive at their home institution.

The general rule, then, is that exempted records and all other records which the Commissioner wishes to review as part of his investigations, will be removed from their home institution to the premises of the Information Commissioner. If institutions wish to take charge of the delivery of records to and from the Commissioner, they may do so unless the Commissioner wishes to proceed otherwise.

10-day Return

Also this year, one institution tested the limits of subsection 36(5) of the *Access to Information Act* which states as follows:

"Any document or thing produced pursuant to this section by any person or government institution shall be returned by the Information Commissioner within ten days after a request is made to the Commissioner by that person or government institution, but nothing in this subsection precludes the Commissioner from again requiring its production in accordance with this section."

In the 17 years since the Act's passage, this provision has been interpreted as applying to original documents and other "things" to which there is a right of ownership vested in the person or institution who was required to produce it. Consequently, when institutions provided copies of records to the Information Commissioner, they did not ask for or expect them to be returned until the completion of the investigation.

Usually, in fact, the practice is for the records provided to the Commissioner

during an investigation to be returned or destroyed at the end of the investigation—unless, of course, Federal Court review is anticipated.

This year, however, PCO asked the Information Commissioner to return within 10 days even the copies of records which PCO provided during an investigation. Since, on average, it takes the Commissioner some four months to complete an investigation, the prospect of sending back copies to PCO, and then asking for their return, and so forth throughout the duration of the investigation, seemed entirely ludicrous.

It appeared that PCO's goal in that case was to ensure that, by the end of an investigation, the Information Commissioner would not hold in his possession any of PCO's records. Thus, the Information Commissioner could not file any such records with the Federal Court in support of any challenge he might make to PCO's refusal to disclose request records. PCO hoped, by this approach, to gain full control over what records would be provided to the Federal Court in the context of a review under section 42 of the *Access to Information Act*.

The Commissioner informed PCO that he did not accept its interpretation of subsection 36(5) and that he did not intend to engage in this game of moving records back and forth between his office and PCO every ten days. He told PCO that, whenever he obtained a request to return a copied set of records, he would return the set once, as a courtesy, but retain a copy for use during the investigation. Originals, of course, would be treated in accordance with subsection 36(5) as intended.

It is to be hoped that government institutions will only make a request for return of original records under subsection 3(5) when they have a legitimate operational need for the records. It is to be preferred that institutions provide the Commissioner

with copies of originals (unless otherwise requested) which copies will be returned or destroyed at the end of the investigation or related Federal Court for review, should one ensue.

Table 1

STATUS OF COMPLAINTS

	April 1, 1998 to Mar. 31, 1999	April 1, 1999 to Mar. 31, 2000
Pending from previous year	423	742
Opened during the year	1670	1359
Completed during the year	1351	1530
Pending at year-end	742	571

Table 2

COMPLAINT FINDINGS (April 1, 1999 to Mar. 31, 2000)

CATEGORY	FINDING				TOTAL	%
	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued		
Refusal to disclose	276	3	222	36	537	35.0
Delay (deemed refusal)	685	—	27	37	749	49.0
Time extension	70	—	59	5	134	8.8
Fees	31	—	16	8	55	3.6
Language	—	—	—	—	—	—
Publications	—	—	—	—	—	—
Miscellaneous	26	—	26	3	55	3.6
TOTAL	1088	3	350	89	1530	100%
100%	71.2	0.1	22.9	5.8		

Table 3

TURN AROUND TIME (Months)

CATEGORY	97.04.01 – 98.03.31		98.04.01 – 99.03.31		99.04.01 – 2000.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to disclose	6.23	576	5.86	526	5.99	537
Delay (deemed refusal)	2.19	594	2.50	669	3.44	749
Time extension	3.05	93	2.80	71	2.33	134
Fees	5.81	64	5.69	45	5.41	55
Language	8.04	3	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	3.36	49	4.54	40	4.34	55
OVERALL	4.16	1379	3.99	1351	4.34	1530

Table 4

COMPLAINT FINDINGS

(by government institution) (April 1, 1999 to March 31, 2000)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	16	–	3	–	19
Atlantic Canada Opportunities Agency	3	–	2	1	6
Atomic Energy Control Board	1	–	–	–	1
Business Development Bank of Canada	1	–	1	1	3
Canada Customs and Revenue Agency	45	–	22	11	78
Canada Deposit Insurance Corporation	1	–	–	–	1
Canada Information Office	–	–	–	1	1

continued...

Table 4 (continued)

COMPLAINT FINDINGS

(by government institution) (April 1, 1999 to March 31, 2000)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub- stantiated	Discon- tinued	TOTAL
Canada Mortgage & Housing Corporation	1	—	1	1	3
Canada Ports Corporation	5	—	1	—	6
Canadian Commercial Corporation	—	—	—	1	1
Canadian Cultural Property Export Review Board	—	1	—	—	1
Canadian Environmental Assessment Agency	2	—	—	—	2
Canadian Film Development Corporation	—	—	1	—	1
Canadian Food Inspection Agency	8	—	5	—	13
Canadian Heritage	4	—	4	—	8
Canadian Human Rights Commission	1	—	—	—	1
Canadian Human Rights Tribunal	1	—	—	—	1
Canadian International Development Agency	2	—	2	—	4
Canadian Museum of Civilisation	2	—	—	—	2
Canadian Security Intelligence Service	3	—	8	1	12
Citizenship & Immigration Canada	91	1	19	24	135
Correctional Service Canada	28	—	18	—	46
Environment Canada	15	1	9	1	26
Farm Credit Corporation Canada	—	—	1	—	1
Finance Canada	8	—	5	—	13
Fisheries and Oceans Canada	26	—	16	—	42
Foreign Affairs and International Trade	28	—	14	1	43

continued...

Table 4 (continued)

COMPLAINT FINDINGS

(by government institution) (April 1, 1999 to March 31, 2000)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Health Canada	294	—	9	4	307
Human Resources Development Canada	10	—	7	1	18
Immigration and Refugee Board	9	—	3	—	12
Indian and Northern Affairs Canada	125	—	34	8	167
Industry Canada	21	—	2	1	24
Justice Canada	28	—	17	1	46
National Archives of Canada	10	—	41	2	53
National Defence	149	—	52	15	216
National Film Board	—	—	1	—	1
National Parole Board	1	—	—	—	1
National Research Council Canada	—	—	1	—	1
Natural Resources Canada	4	—	5	—	9
Office of the Inspector General of CSIS	—	—	1	—	1
Office of the Superintendent of Financial Institutions	—	—	1	—	1
Privy Council Office	22	—	2	1	25
Public Service Commission of Canada	1	—	2	—	3
Public Works and Government Services Canada	21	—	4	2	27
RCMP Public Complaints Commission	5	—	—	—	5
Royal Canadian Mint	—	—	1	—	1
Royal Canadian Mounted Police	22	—	16	3	41

continued...

Table 4 (continued)

COMPLAINT FINDINGS

(by government institution) (April 1, 1999 to March 31, 2000)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub- stantiated	Discon- tinued	TOTAL
Solicitor General Canada	6	—	—	2	8
Statistics Canada	1	—	1	—	2
Status of Women Canada	1	—	—	—	1
Transport Canada	44	—	12	6	62
Transportation Safety Board of Canada	2	—	—	—	2
Treasury Board Secretariat	17	—	2	—	19
Vancouver Port Authority	1	—	—	—	1
Veterans Affairs Canada	2	—	3	—	5
Western Economic Diversification Canada	—	—	—	1	1
TOTAL	1088	3	350	89	1530

Table 5

GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS

(by location of complainant) (April 1, 1999 to March 31, 2000)

	Rec'd	Closed
Outside Canada	82	64
Newfoundland	17	16
Prince Edward Island	0	1
Nova Scotia	84	65
New Brunswick	6	8
Quebec	263	249
National Capital Region	488	757
Ontario	168	165
Manitoba	60	33
Saskatchewan	7	6
Alberta	30	26
British Columbia	152	140
Yukon	1	0
Northwest Territories	1	0
TOTAL	1359	1530

THE ACCESS TO INFORMATION ACT IN THE COURTS

A: The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's

Chart 1

ACCESS APPLICATIONS (1983-2000)

Year	Files Opened	Files Closed	Back- log
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	76	36	92
1999	43	71	64

consent, to ask the Federal Court to review the matter.

This reporting year the commissioner's office investigated 1,530 complaints. Only three cases could not be resolved to the Commissioner's satisfaction and these resulted in three new applications for review being filed by the Commissioner. In addition, one application for federal government review was made in relation to a complete review in fiscal year 1998-1999. Eight applications for Court review were filed by dissatisfied requesters. Third parties opposing disclosure filed 31 applications.

I. Case Management of Access Litigation in the Federal Court

Chart 1 shows the number of access applications received and disposed of for the years 1983-2000.

The Federal Court is to be congratulated for dealing with access litigation in a timely manner. The backlog of cases is diminishing. It appears that access litigation is well served by the new Federal Court Rules (1998) which ensure that all access cases are efficiently managed.

B: The Commissioner in the Courts

I. Cases completed

Information Commissioner of Canada v. President of the Atlantic Canada Opportunities Agency (A-292-96) Court of Appeal

(See the 1994-95 Annual Report p. 23, the 1995-96 Annual Report p. 22 and the 1998-99 Annual Report p. 32 for more details). In this case, the Information Commissioner appealed the March 18,

1996 decision of Madam Justice McGillis in which she dismissed his application against the President of the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for the disclosure of the actual number of jobs created by the companies which received funding from ACOA under the ACTION program. This program was designed to encourage small and medium-sized businesses in Atlantic Canada. The Court of appeal heard the Information Commissioner's appeal on November 17, 1999 and rendered its decision in his favour on the same day.

It was held that the Trial Judge erred in finding that the information was exempt from disclosure under paragraph 20(1)(b) of the Act (namely, commercial information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party). She was found to have mistakenly relied upon unsworn statements by a few of the companies that the information was consistently treated as confidential. The burden was on ACOA to prove to the Court with direct evidence, that the information was confidential in nature and was consistently treated as confidential by the third parties. Consequently, the Court of Appeal ordered ACOA to disclose the actual number of jobs created.

Petzinger v. Information Commissioner of Canada and the Attorney General of Canada (A-692-97, A-693-97 and A-728-97) Court of Appeal

(See the 1997-1998 and the 1998-1999 Annual Reports, pp. 34-35 and 34 respectively for the background and past developments in this case before the Trial Division and before the Court of Appeal)

National Defence's access coordinator, Bonnie Petzinger appealed three orders of Mr. Justice MacKay, namely his orders striking out the entire case as disclosing no reasonable prospect of success and denying Ms. Petzinger the right to amend the type of relief she was asking the Court to grant against the Information Commissioner. Mr. Justice MacKay found no evidence that Ms. Petzinger's rights had been affected by the Information Commissioner's report and recommendation. He determined that the Commissioner's investigative process had been conducted in a lawful manner and that Ms. Petzinger should not have challenged the recommendation on its merits or on its appropriateness as she only had the right to dispute the lawfulness of the investigation.

The Court of Appeal heard Ms. Petzinger's appeal on January 12, 2000 and delivered its reasons the same day, finding in favour of the Information Commissioner. The three judge panel held that Mr. Justice MacKay had the discretion to strike out Ms. Petzinger's case. The panel found that Ms. Petzinger failed to demonstrate that her reputation had been prejudiced by the Information Commissioner's recommendation. The Commissioner had found that Ms. Petzinger's involvement in a labour dispute involving the requester gave rise to a reasonable apprehension that she might be biased in handling his access to information requests. The Commissioner recommended that Ms. Petzinger cease her involvement in the processing of the requester's access requests.

*Information Commissioner of
Canada v. Minister of National Defence
(A-785-96) Court of Appeal*

(The details of this case are reported in the 1996-97 Annual Report at pp. 31-32 and the 1998-99 Annual Report at pp. 31-32.)

This case arose when National Defence failed to respect the *Access to Information Act's* deadlines for responding to an access request and then failed to respond to a number of deadlines negotiated with the Information Commissioner. This situation was termed a "deemed refusal" by the Act. The Information Commissioner took National Defence to Court, on behalf of the requester, to compel the department to respond to the specific access request. Twenty days after the application was filed, National Defence informed the requester of its decision to refuse access to the records.

The Information Commissioner still, however, had some unanswered questions such as what are the consequences of a department's failure to respond to access requests on time and may a department claim exemptions after the conclusion of the Commissioner's investigation of a deemed refusal but before the hearing in Court.

While the Trial Division agreed that the delay in responding to the access request was excessive, it found that the decision of National Defence was not a "deemed refusal" to disclose based on a continuing failure to provide access to the documents but rather a decision to refuse disclosure made beyond the time limitation. This did not prevent

the government institution from claiming exemptions under the Act as the Commissioner had the opportunity to review the propriety of the exemptions. The Court also held that it could not review the appropriateness of these exemptions but rather, they should be sent back to the Commissioner for investigation. The Court found that the application for review was premature as the Commissioner should have investigated the exemptions before asking the Court to review them.

The Commissioner appealed this decision to the Federal Court of Appeal but his appeal was dismissed on April 19, 1999. In doing so, the Court of Appeal concluded that a late response amounts to a refusal. Consequently, the Commissioner's application to the Court was premature because he was required under sections 41 and 42 to have first investigated the merits of the government institution's refusal to provide access. The Court noted that the Information Commissioner has broad investigatory powers which he should use to compel the Minister of National Defence to justify his refusal to disclose information. In effect, then, the Court of Appeal decided that the Commissioner has the power to force institutions to answer access requests. Furthermore, the government institution may not invoke discretionary exemptions after the Commissioner's investigation has been completed.

Information Commissioner of Canada v. Minister of National Defence
(T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99, T261-99) Trial Division

This case, also involved a situation of 'deemed refusal' by National Defence in which the Information Commissioner's investigation revealed that the department had failed, without proper justification, to respond to the access requests within the time limitation specified in the Act. The Information Commissioner had recommended that National Defence respond to the requests by providing complete reasons to the requester by a particular date negotiated with the Commissioner. National Defence failed to comply with this negotiated deadline and the Information Commissioner applied to the Federal Court Trial Division for a review of this deemed refusal. (The details of this case were reported in the 1998-99 Annual Report at pp. 29-30.) However, as a result of the decision of the Court of Appeal in A-785-96, discussed above, the Information Commissioner had no choice but to discontinue his application for review before the Trial Division on May 14, 1999.

Le Commissaire à l'information du Canada v. Le Président de "les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée
(T-732-99) Trial Division

This case involved a refusal by the President of the Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc. of a 1997 internal audit report prepared by the firm of Raymond Chabot Martin

Paré. The refusal was based on paragraphs 21(1)(a), (b) and (d) and section 22 of the *Access to Information Act*. Paragraph 21(1)(a) relates to advice or recommendations, (b) relates to internal consultations and/or deliberations, (d) relates to plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation. Section 22 is an exemption relating to information about testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if the disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.

After investigation of the complaint, the Information Commissioner recommended the release of the requested records. When the government institution indicated that it would not follow the recommendation, the Commissioner filed an application in the Federal Court (Trial Division) for a review of that decision.

On January 26, 2000, Mr. Justice Blais of the Federal Court found in favour of the Information Commissioner. He applied paragraph 21(2)(b) to determine that, since the report had been prepared by a private consultant or advisor who was not an employee of the government institution at the time the report was prepared, the exemptions in subsection 21(1) could not be used to prevent the release of the information. The Trial Judge also found that the government institution was not justified in relying upon section 22 because the report in question

contained results of an internal audit rather than testing or auditing procedures, techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted. Furthermore, the government institution could not prove that the release of the information would prejudice the use or results of particular tests or audits. The records were ordered disclosed.

II. Cases in progress – Commissioner as Applicant

*The Information Commissioner v.
The Minister of Citizenship and
Immigration (T1569-99) (Trial Division)*

A former director of the department's Vegreville's office (CPC Vegreville) made an access request to Citizenship and Immigration Canada for all written records, including interview notes relating to an administrative review of CPC Vegreville which had been conducted in 1996.

After the intervention of the commissioner's office, the Department disclosed just over half of the records relevant to the request. The Minister justified the non-disclosure of the remaining records on the grounds that their disclosure would be injurious to future investigations of alleged discriminatory practices. She also asserted that the opinions or views expressed in some of the records constituted exempt personal information.

After an investigation into the matter, the Commissioner recommended the disclosure of all records or portions thereof which contain views or opinions expressed

by others about the requester. He also recommended that all other portions of the records that contain views or opinions on any matter given by public officials in the course of their employment be disclosed to the applicant.

As a result of this recommendation, a further 337 pages of records containing opinions about the requester were released. However, the names of the persons expressing the views or opinions about the requester were not disclosed. The Minister relied on several new exemptions for this non-disclosure.

First, the Minister concluded that, by revealing the names of the employees, the Minister would disclose exempt personal information, namely, the names of individuals who participated in the investigation. The Minister also relied on the exemption for information, the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals. Finally the Minister concluded that the release of the records could reasonably be expected to harm a third party, namely the company hired to perform the administrative review.

The Commissioner concluded that the Minister wrongly applied the exemptions in sections 19(1), 16(1)(c), 17 and 20(1)(c) and (d) and, with the consent of the requester, has brought an application for judicial review of the decision of the Minister.

This case raises several issues: first, did the Minister or her delegate properly exempt information pursuant to subsection

19(1) of the *Access Act* and paragraph 3(i) of the *Privacy Act*? Second, was the administrative review an "investigation" as defined in subsection 16(4) of the Act? If so, did the Minister err in exercising her discretion in paragraph 16(1)(c) because the investigation was completed at the time the access request was made? Third, did the Minister err in exercising her discretion in section 17 of the *Access Act*? Finally, has the Minister established that the disclosure of the requested records could reasonably be expected to cause probable harm to the company that conducted the administrative review?

This case has not been heard and the outcome will be reported in next year's report.

*Information Commissioner of
Canada v. Minister of Environment
Canada and Ethyl Canada Inc.*
(T-1125-99) Trial Division

In this case, Ethyl Canada Inc. requested from Environment Canada discussion papers the purpose of which was to present background explanations, analyses of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada for consideration by the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT). MMT is an octane enhancer used in motor vehicle fuels.

Four documents were found relevant to the access request. On the basis of advice from the Privy Council Office (PCO), Environment Canada denied access to these documents and based its refusal on

the ground that discussion papers are no longer used in the Cabinet Papers System. They submitted that the last "Cabinet Discussion Paper" was filed with the Privy Council Office in 1984. The four documents found relevant were withheld from access as being memoranda used to present proposals to the Privy Council or as being records used to brief ministers of the Crown in relation to matters before the Privy Council.

The dispute lies in the fact that memoranda and briefing records are excluded from the *Access to Information Act*, whereas discussion papers become subject to the Act as soon as the decisions to which they relate are made public or, if such decisions are not made public, four years after the decision is made.

As mentioned in last year's annual report, the Information Commissioner took the view that PCO cannot expand the scope of Cabinet secrecy merely by ceasing to call records "discussion papers". He concluded that the former content of Discussion Papers had been moved to other records excluded under the Act. He therefore considered the complaint well-founded and recommended that the records or portions of records, relating to MMT which contain background explanations, analysis of problems or policy options presented to Cabinet in making decisions, be severed from other records constituting confidences of the Queen's Privy Council for Canada and be disclosed to the requester.

The Minister declined to follow the Commissioner's recommendation and the Commissioner and Ethyl Canada Inc. have asked the Federal Court to review the refusal.

Notwithstanding an order to PCO for the production of documents issued by the Information Commissioner in March of 1999 (during his investigation of this case), PCO did not fully comply. In January of 2000, the Federal Court endorsed the Information Commissioner's order of March 1999 and PCO was ordered to provide any further documents governed by the Information Commissioner's order to the Office of the Information Commissioner by a certain date. PCO complied in part with this order but refused to provide the Office of the Information Commissioner with a copy of their Discussion Papers Register. In February 2000, the Court ordered PCO to disclose the Register to the Office of the Information Commissioner. The hearing of the application has been set for January 15-17, 2000, and the outcome will be reported next year.

Information Commissioner of Canada v. Minister of the Environment and Ethyl Canada Inc.
(A-762-99) Court of Appeal

The Minister of the Environment v. the Information Commissioner of Canada and Ethyl Canada Inc.
(A-761-99) Court of Appeal

(see 1998-99 Annual Report p. 33 for further details)

The Information Commissioner asked the Federal Court, Trial Division to provide the parties with

directions regarding the procedure to be followed by them up until the hearing of the case at trial to secure the just, most expeditious and least expensive determination of the case. The Minister objected to any special timetable or directions as he felt that access cases should be dealt with and should progress in the same manner as any other case before the Federal Court.

The Minister also asked the Court to determine how to treat certain documents obtained by the Information Commissioner during the course of his investigation into the complaint which the Information Commissioner wished to use as evidence at trial. These documents included a list provided to the Information Commissioner by the Deputy Clerk of the Privy Council which briefly describes and enumerates all the documents on the subject of the cabinet paper system which the Privy Council decided not to produce to the Information Commissioner as these documents fell within the scope of Cabinet secrecy. PCO later issued a certificate deeming the listed documents as well as the list itself to be cabinet confidences.

The Minister asked the Court to order the Information Commissioner to return this list (as it was allegedly provided by mistake) and to prevent the Information Commissioner from using and filing other documents which he argued were covered by solicitor-client privilege. The Motions Judge ordered the Information Commissioner to return the list and prohibited him from using and filing it on the basis that the certificate operates to prevent the Court and the parties from

examining the information contained in the list.

The Court, however, allowed the documents claimed to be covered by solicitor-client privilege to be filed confidentially and determined that the judge hearing the case at trial is in the best position to decide whether these documents are indeed privileged and how they should be treated. The Minister appealed the portion of the Order in which the Motions Judge determined that the documents claimed to be covered by solicitor-client privilege should be filed confidentially. The appeal had not been heard by the end of the reporting year.

[Ed.note: On April 6, 2000, the Court of Appeal dismissed the appeal. The reasoning of the Court of Appeal will be reported in next year's annual report.]

Information Commissioner of Canada v. Minister of Industry (T-650-98) Trial Division (A-824-99) Court of Appeal

3430901 Canada Inc. and Telezone Inc. v. Minister of Industry (T-648-98) Trial Division (A-832-99) Court of Appeal

In 1998, the Information Commissioner and 3430901 Canada and Telezone Inc. (Telezone) asked the Federal Court to review the Minister of Industry's refusal to disclose records requested by Telezone. The firm had asked for all records relating to the assessment criteria and analysis that gave rise to a final decision by the Minister of Industry to provide radio spectrum licenses to provide wireless communication services. Telezone, had applied, unsuccessfully, for such a licence.

In response to Telezone's access request, some records were

disclosed but others were withheld as being "advice or recommendations" or "deliberations" under the exemptions set out in paragraphs 21(1)(a) and (b) of the *Access to Information Act*. The Information Commissioner, after investigating the matter, concluded that the corporation had a right to know what were the rules of the game in the awarding of the licences and what were the guidelines and weighting factors used in the evaluation process.

The case before the Federal Court turned on the proper interpretation of the statutory exemptions relied on by the Minister. The Federal Court gave a broad interpretation to paragraphs 21(1)(a) and (b) of the Act. Madam Justice Sharlow, for the Court, concluded that it is not always possible to distinguish between "facts", "advice", and "recommendations". She therefore concluded that a discussion of policy options that concludes with a recommendation is a "recommendation" within the meaning of paragraph 21(1)(a). She gave an even broader interpretation to the term "advice" and concluded that, based on the source and function of the records at issue, the Minister could refuse to disclose them. She also concluded that some entire memoranda were an "account of deliberations" by one or more government officials.

With respect to the scope of section 48 of the Act, which places the burden of proof in access litigation on government institutions, Madam Justice Sharlow concluded that the Minister has a right to refuse to disclose particular information

when it is established that the information comes within a statutory exception. Based on evidence adduced by the other parties, she concluded that the discretionary aspect of the Minister's decision to refuse to disclose was exercised in good faith and on a rational basis. She therefore dismissed the applications for review.

The Information Commissioner and Telezone have decided to appeal the decision of the Court. In February, 2000, counsel for the Minister of Industry has informed counsel for the other parties that, in the course of preparing documentation for an action commenced by Telezone in the Ontario Superior Court, Industry Canada has discovered additional documents that may be relevant to the request made by Telezone pursuant to the *Access to Information Act*.

The outcome of this appeal will be reported in subsequent Annual Reports.

The Information Commissioner v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (T-635-99) Trial Division (A-820-99) Court of Appeal

An application was made to the Federal Court by the Information Commissioner under section 42 of the Act, to review the decision of the Commissioner of the RCMP to withhold the list of past postings of four RCMP officers. This information included a list of the ranks attained, the places of posting, the dates of postings, the hiring date and the total years of service for each member. The RCMP had provided the requester with information as to the current

postings of these officers but withheld the information regarding their previous postings on the grounds that this was personal information under subsection 19(1) of the *Access to Information Act* and fell within the definition of "employment history" under section 3 of the *Privacy Act*.

The Information Commissioner took the position before the Federal Court that the requested information fell within an exception to the definition of personal information in that it was "information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual." Furthermore, he argued that the Commissioner of the RCMP failed to weigh the public interest in releasing the information against the invasion of privacy to these four officers, under paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act*.

Mr. Justice Cullen agreed with the RCMP that the information was personal information but acknowledged that the RCMP failed to consider whether, nonetheless, it was in the public interest to disclose the information. He, accordingly, referred the matter back to the RCMP for this purpose. The RCMP indicated one month later that it would not release the information. The Information Commissioner appealed the decision of Mr. Justice Cullen on December 10, 1999 and the outcome of the appeal will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada v. The Minister of Industry Canada and Patrick McIntyre (T-394-99) Trial Division (A-43-00) Court of Appeal

(See 1998-99 Annual Report p. 30-31 for more details)

In this case, the Information Commissioner applied to the Federal Court (Trial Division) under subsection 42(2) of the *Access to Information Act* for a review of the decision of Industry Canada to withhold the weighting percentages it used when it reviewed the proposals submitted by private companies for an award of orbital slots for direct broadcast satellite services. The Minister based his decision to withhold the information on paragraph 21(1)(a) of the Act (advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown). The requester, Mr. Patrick McIntyre was also added as a party to this application when he filed a notice of appearance with the Court.

The case was heard on December 14, 1999 in Calgary before Mr. Justice Gibson of the Trial Division. On January 14, 2000, Gibson J. delivered his judgment in favour of Patrick McIntyre and the Information Commissioner. In his reasons, he emphasized that the nature of the evaluation criteria and weightings which were prepared by officials in the Ministry changed from advice and recommendations when the Minister approved them. Once approved, they became his decisions rather than recommendations to him and no longer fell within paragraph 21(1)(a). Gibson, J. distinguished the recent judgment

of Sharlow J. in *Information Commissioner of Canada and Telezone Corp. v. Minister of Industry* (T-650-98, A-832-99 appeal filed on December 16, 1999) as the facts differed from this case. Although Sharlow J. also dealt with a failure to disclose percentage weightings by the Minister of Industry Canada, the recommendations or advice regarding the proposed weightings had not, according to Sharlow, J., become ministerial decisions.

The Minister of Industry has decided to appeal the decision to disclose the percentage weightings to the requester. The outcome of this appeal will be reported in subsequent Annual Reports.

III. Cases in Progress – The Commissioner as respondent in Trial Division

Rowat v. The Information Commissioner of Canada and the Deputy Information Commissioner of Canada (T-701-99) Trial Division

Mr. William Rowat is a Senior Advisor to the Privy Council Office and a former Deputy Minister of Fisheries and Oceans Canada. The requests which triggered the complaint were for information about Mr. Rowat's expense claims when he was Deputy Minister and the terms of an agreement under which Mr. Rowat was seconded from PCO to the government of Newfoundland and Labrador. The complaint alleged that the identity of the access requester had been improperly disclosed to Mr. Rowat.

During the course of the investigation conducted by the Commissioner into the alleged improper disclosure, Mr. Rowat, refused to answer questions put to him about how he discovered the identity of an access requester. It was Mr. Rowat's position that the Commissioner does not have the jurisdiction to investigate an allegation of breach of confidentiality of the identity of an access requester. The Deputy Information Commissioner ruled that paragraph 30(1)(f) gives the Commissioner the authority to investigate purported breaches of confidentiality during the processing of an access request and ordered the applicant to answer. Again, the witness refused and he was cited for contempt by the Deputy Commissioner.

As a result, the applicant sought judicial review of the Deputy Commissioner's order and citation. In the application, the applicant asserts that the Deputy Commissioner has exceeded his jurisdiction. The applicant also challenged the constitutionality of paragraph 36(1)(a) of the Act which gives the Commissioner the power to compel a witness to testify.

As at the end of fiscal year 1999/2000, this application for judicial review had not been heard.

[Ed.note: Decision rendered on June 09, 2000 dismissing the application with costs. A full report will be given in next year's annual report.)]

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. Canada (Minister of the Environment) (T-1111-98) Trial Division

In this case, the Information Commissioner determined that the requester's complaint regarding the Minister's refusal to disclose certain documents was not well-founded. The requester then applied on his own to the Federal Court under section 41 of the Act for a review of the Minister's decision, as was his right. Shortly before the case was scheduled for hearing, he wrote to the Information Commissioner asking for copies of all of the correspondence/communications/records sent to Environment Canada by the Information Commissioner regarding his complaint. The Information Commissioner advised him that subsection 35(1) and sections 62 and 63 of the Act, as interpreted by the courts, clearly establish that all specifics and details surrounding the Information Commissioner's investigation, namely, any representations, records of communication and internal memorandum arising in the course of the investigation, are to remain secret.

Subsequently, the requester applied to the Federal Court to compel the Information Commissioner and an investigator on staff to attend the trial and provide testimony and to produce all records related to the case. With the permission of the Court, the counsel for the Information Commissioner appeared in court to oppose the applicants' motion to compel testimony and the production of internal documents.

Mr. Justice Campbell agreed with the Commissioner that the competence and compellability of the Commissioner and his staff is subject to section 63 of the Act

which gives the Commissioner full discretion regarding disclosure. The Trial of the refusal of the Minister of the Environment to disclose the requested information thus proceeded on November 29, 1999 without the testimony of the Information Commissioner and the investigator. The requester then asked the Court to extend his time to file an appeal of Campbell J.'s order as he had missed the limitation period to challenge that order. On January 28, 2000, the Court dismissed the request for an extension of time as the Trial had already taken place and the requester didn't demonstrate that his case merited an extension of time to appeal.

Yeager v. Correctional Service of Canada, Commissioner of Corrections and Information Commissioner of Canada (T-549-98) Trial Division

The requester filed an application for review under section 41 of the decision of the Correctional Service of Canada to exempt requested records from disclosure, as well as an application under section 18 of the Federal Court Act for a declaration that the Information Commissioner contravened his own Act when he issued his report indicating that the requester's complaint against CSC was unfounded. The requester also brought a Charter challenge against the Information Commissioner for contravening his freedom of expression.

In his materials, the requester erroneously referred to the Commissioner's report as a 'decision'. The Information

Commissioner advised the requester that it was not proper in law to make him a party when he is an ombudsman with only the power to issue recommendations to a government institution and cannot make a binding decision regarding the release of records. Although the Commissioner provided the requester with authorities to support this position, the requester persisted with the application and the Commissioner had no choice but to ask the Court to dismiss the application against him.

Subsequently, the requester engaged new counsel who asked the Court to amend the application and give him the opportunity to file new evidence and make additional arguments. The Information Commissioner appeared in Court on October 20, 1999 to challenge this request. The Order of Mr. Justice O'Keefe is still pending at the end of the reporting year.

[Ed.note: On April 20, 2000, a decision was issued striking out the Information Commissioner as a respondent. A full account will be given in the next year's report.]

C. Court Cases not involving the Information Commissioner

Aliments Prince Foods Inc. v. Canada (Department of Agriculture and Agri-Food Canada) (T-1817-98) Trial Division

This was a motion by Aliments Prince Foods (the applicant and third party) to remove the respondent department as a party for lack of standing. The

department had decided to disclose the requested material which contained information relating to the third party Aliments Prince Foods. This prompted the third party to file an application for review of that decision under section 44 of the *Access to Information Act* and subsection 18.1 of the Federal Court Act.

The Court found that, as the department made a decision authorizing the disclosure of the information requested, and had to respond to a notice of application brought by the third party under the *Access to Information Act* to review that decision, the department has a right and duty to participate in the hearing. Furthermore, Court found that the proceeding should be dealt with under section 44 of the *Access to Information Act* and not under subsection 18.1 of the Federal Court Act. Subsection 18.5 provides that, where provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal to the Federal Court from a decision of a federal board, commission or other tribunal, that decision is not subject to review or to be restrained, prohibited, set aside or otherwise dealt with, except in accordance with that Act.

Chippewas of Nawash First Nation v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) (A-721-96) Court of Appeal

At trial, this was a section 44 application by the third party Chippewas opposing the disclosure by Indian and Northern Affairs of their correspondence, band council resolutions and minutes of band council meetings. The Chippewas argued that the information

qualifies for exemption under paragraph 20(1)(b) of the Act as being confidential financial information.

The Court of Appeal dismissed the appeal on the grounds that mere references to land in the records are not sufficient to make those records financial in nature. The Court, however, declined to provide a definition of 'financial information'. Further, it was held that fiduciary obligations (i.e. the obligation not to disclose information relating to Indian land) does not arise as the government, under the *Access to Information Act*, is acting under a public law duty. The Court also rejected a section 15 Charter challenge to subsection 13(1) of the Act. The issue of costs was remitted to the Motions Judge for redetermination as he had neglected to receive submissions on that issue.

Culver v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)
(T-1390-98) *Trial Division*

This section 41 application was dismissed as the respondent institution was found to be justified in refusing to disclose portions of contracts between Standard Aero and the respondent pursuant to paragraph 20(1)(c) of the Act as its disclosure "could reasonably be expected to prejudice the competitive position" of the third party. The information in dispute consisted of "hours of work to be put into various portions of the contract and the corresponding unit price, hourly rates and monthly rates to be charged in completing the contract."

The Court focused on the confidential affidavit of a director of the third party as proof, on a

balance of probabilities, of a reasonable expectation of probable harm. Although the bid abstracts were publicly accessible in the United States once the contract was awarded, the bids did not contain the same type of information.

Clearwater v. Canada
(*Minister of Canadian Heritage*)
(T-1-99) *Trial Division*

This case involved a section 41 application for a review of the preparation fees charged by the department for access to certain documents. The Court did not find an evidentiary basis that would support a finding that the applicant was assessed for activities that fell outside subsection 11(2) of the Act. No costs were awarded as the issue of whether fee complaints can be accommodated under section 41, and the issue of whether to extend time to file the application, was not new.

Dekalb Canada Inc. v. Canada
(*Agriculture and Agri-Food*)
(T-1998-97) *Trial Division*

Dekalb Canada (the third party) brought an application under section 44 for a review of the decision of Agriculture Canada to release information containing the test results of hybrid corn samples taken from Dekalb's premises. The requester is a party to a law suit launched against Dekalb by farmers who have used the corn and are claiming damages.

The third party/applicant claimed that the information requested fell under paragraph 20(1)(c) of the *Access to Information Act* as third party information the disclosure of which could reasonably be expected

to result in material financial loss to or prejudice the competitive position of the party affected. Dekalb argued that the information requested relates to testing of seed varieties which have been developed as a result of its continuing research and development and that disclosure would reveal trade secret information.

Furthermore, Dekalb Canada has argued that the information is scientific or technical, confidential in nature, has not been shared with the public and will prejudice Dekalb's position in the law suit if disclosed. The department invoked the exception to 20(1) contained in 20(2) to the effect that it could not refuse to disclose a document which contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person other than a government institution and for a fee.

The Court dismissed the application on the grounds that the document in issue fell within subsection 20(2) in that it contained the results of 'product or environmental testing', was carried out by or on behalf of the government and the testing was not done as a service to a person for a fee.

The Court also found that the document did not fall within 20(1) as it did not reveal trade secrets but only provided the end results of a government inspection. The mere fact that the requester is a party in an action against Dekalb and may use the information against it, does not make the document confidential. The Court observed

that the document was not supplied by Dekalb in confidence and with the expectation that it would never be revealed to the public. Rather, it was created by Agriculture Canada and is in the nature of judgments made by government inspectors on what they observed. Whether the test results are inaccurate is irrelevant to the application for judicial review.

Do-Ky v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)
(A-200-97) Court of Appeal

In this case, Do-Ky appealed the decision of the Trial Division which denied its application for a review of the decision of the Minister of Foreign Affairs and International Trade to withhold four diplomatic notes exchanged between Canada and another state. The foreign state in question had objected to the release of the notes because the issues discussed were sensitive topics in that country. Thus, Foreign Affairs and International Trade took the position that the notes could not be disclosed pursuant to sections 13 and 15(1) of the *Access to Information Act*. In other words, they constituted diplomatic correspondence the release of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs because disclosure, in the absence of a consent by that country, would risk breaching diplomatic conventions.

The Information Commissioner agreed with the department's decision and the requester Do-Ky applied under section 41 for a review of the decision of Foreign Affairs. The Trial Judge found that, although three of the notes were sent from Canada to the foreign state and only one was

sent from the foreign state to Canada, they should all be exempt as the notes together formed a conversation between governments and one half of that conversation could easily be ascertained by reading the other half. On appeal, the Court agreed that all the notes should be withheld as the government department approached the foreign state with the request for a consent to disclose all four notes and the state responded on this basis. Furthermore, the content of the notes reveal a dialogue on a specific subject. The Court did, however, emphasize that under section 15, there is no presumption that disclosure will result in harm. Rather, the party seeking to withhold the documents bears the burden of proving this fact.

Merck Frosst Canada & Co. v. Canada (Minister of National Health)
(T-971-99) *Trial Division*

The Motions Judge dismissed an application to amend the application for review to include a challenge to another decision made by the Minister to release certain records. The application had been made because the applicant had failed to launch an application challenging this latter decision within the time limits specified in subsection 44(1) of the *Access to Information Act*. As the evidence did not reveal that the records in issue in the latter decision were the same records as those in issue in the application for review, or that the factual circumstances surrounding the two decisions were related, or that the latter decision was made as part of an ongoing process, pursuant to Rule 302, the motion was dismissed.

Pett v. Canada (Minister of Natural Resources) (T-827-99) *Trial Division*

The Motions Judge refused the applicant's motion for further information concerning documents requested which were denied disclosure by the Minister on the grounds of solicitor-client privilege. The requester asked for the following information in order to properly prepare his case: the name of the originator of the document, name of the recipient and those to whom it was copied; the date, subject matter and nature of the document, how the document was sent; other particulars needed to identify the document and the grounds for which the claim of privilege was made.

The Motions Judge was not disposed to follow the applicant's case law as it related to the requirement for particulars in affidavits of documents to give the plaintiff the ability to determine if the claim for privilege is reasonable. She also noted that the requirements relating to affidavits of documents should not be imported into Access and Privacy applications for review. Further, the jurisprudence on disclosure of documents to the applicant's counsel does not pertain to situations where the applicant is acting for himself and in cases of solicitor-client privilege.

Varma v. Canada (Privacy Commissioner) (T-1587-98) *Trial Division*

The Trial Judge dismissed an application by a requester who challenged a "decision" of the Privacy Commissioner and asked that an order be issued by the Chairman of Canada Post to release his personal files. The application was found to be devoid of merit and an abuse of process as it was based

primarily on accusatory and racist remarks against politicians and members of the bench. Cost were awarded against the applicant in the amount of \$5000.

D. Legislative Changes

I. New government institutions

During 1999, some government institutions were renamed, created or abolished. Therefore, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others were struck out. The following modifications were made to Schedule I of the *Access to Information Act*:

SCHEDULE I

"Parks Canada Agency" is added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 31, section 46, in force 98.12.21).

"Military Police Complaints Commission" is added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 35, section 106 in force 99.12.01).

"Department of National Revenue" is struck out under the heading "Departments and Ministries of State" and "Canada Customs and Revenue Agency" is added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions" (1999, c. 17, sections 106 and 107, in force 99.11.01).

When proclaimed in force, "Canadian Forces Grievance Board" will be added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 35, section 106, to come into force by order of the Governor in Council).

II. Statutory prohibitions against disclosure of government records

During 1999, the government made some modifications to Schedule II of the *Access to Information Act*. This Schedule contains statutory prohibitions against disclosure of government records. The following modifications were made:

SCHEDULE II

The reference in Schedule II of the Act to "subsection 39(8)" opposite the reference to "Railway Safety Act" was replaced with a reference to "subsection 39.2(1)" which provides that no person shall disclose the substance of security documents as described under the Act (1999, c. 9, section 38, in force 99.06.01).

Once the DNA Identification Act is proclaimed in force, Schedule II will be amended by adding, in alphabetical order, a reference to "DNA Identification Act" – "Loi sur l'identification par les empreintes génétiques" and a corresponding reference to "subsection 6(7)". This subsection provides that no person shall, except in accordance with the section, communicate a DNA profile that is contained in the DNA data bank or other described information (1998, c. 37, section 14, to come into force by order of the Governor in Council).

On a date to be fixed by proclamation, Schedule II will be amended by striking out the reference to "Canadian Environmental Protection Act" – "Loi canadienne sur la protection de l'environnement" and the corresponding reference to "sections 20 and 21" (1999, c. 33, section 344, to come into force by order of the Governor in Council).

[Ed.note: Section 85 of the Proceeds of Crime (Money Laundering Act) was added to Schedule II in June of 2000. Details will be reported in next year's annual report.]

III. Private Members' bills to reform the *Access to Information Act*

BILL C-206

Bill C-206 was introduced by J. Bryden (Liberal, Wentworth-Burlington), on October 14, 1999. The Bill contained a comprehensive and far-reaching set of proposals for reform of the *Access to Information Act*. The bill had first been introduced by Mr. Bryden on October 23, 1997 as Bill C-264. Bill C-206 came before the Commons for debate because it had originally received more than 100 signatures of MPs who supported Bill C-264. Mr. Bryden, however, made changes to his original bill without informing the MPs who had supported his bill before he introduced it as Bill C-206. Under the House of Commons' rules, a private member's bill is eligible to be placed in the order of precedence after the sponsor files with the clerk a list of 100 signatures of MPs who support the bill.

In the Commons, on February 7, 2000, a question of privilege was raised by a Reform MP concerning the changes made to the Bill after Mr. Bryden had obtained the 100 supporting signatures. The discussion on the bill deferred and

the issue was referred to the House Affairs Committee. In the end, Commons Speaker came back on February 8 to give his ruling. He ordered that Bill C-206 be dropped to the bottom of the Order of Precedence of the bills and motions in the list. He referred the matter to the House Procedure Committee for examination. At the end of the reporting year, the committee had not disposed of the matter.

[Ed.note: The House Procedure Committee concluded that Mr. Bryden must obtain 100 new supporting signatures, which he did. The Bill proceeded to debate at second reading where it was defeated on June 6, 2000.]

BILL C-329

Bill C-329 was introduced by R. Bailey (Reform, Souris-Moose), on November 22, 1999. It proposes to subject the Canadian Wheat Board to the provisions of the *Access to Information Act*. This bill has not progressed since its first reading.

BILL C-418

Bill C-418 was introduced by R. Borotsik (PC Brandon-Souris), on February 7, 2000. It proposes to modify the definition of "government institution" to make all Crown corporations and the Canadian Wheat Board subject to the *Access to Information Act*.

(01-00)

Refugees and Access to Legal Services

Background

Persons who arrive in Canada without proper documentation, such as refugee claimants, may be held in detention until their cases are heard and determined by the Immigration and Refugee Board (IRB). Detention is the responsibility of the department of Citizenship and Immigration (CIC).

While in detention, and before their hearing, detainees are informed by CIC of their right to counsel, provided with lawyer lists and afforded access to telephones. If detainees do not engage counsel, they are offered another opportunity to do so at the time of the hearing. Sometimes, hearings must be postponed if the detainee is not represented on the date of the hearing.

This background helps to explain why the Legal Services Corporation of British Columbia (B.C. Legal Aid) decided that it could improve legal service to detainees and help reduce hearing delays, by being proactive in going to detention centres to offer legal services to detainees, without waiting to be called.

In order to enable B.C. Legal Aid to offer this service, it asked Citizenship and Immigration to give it, on a daily basis, a list containing, for each detainee: name, location of detention, and primary language spoken.

When the department refused, a representative of B.C. Legal Aid made

an access to information request for such a list. The formal access request was also refused. CIC told the requester that:

1) It did not have such a list; 2) even if it did, it could not invade the privacy of the detainees by disclosing their names; 3) it was not obliged to answer requests which sought information "on a daily basis" into the future; and 4) the IRB already posts a list of individuals scheduled for a hearing.

B.C. Legal Aid complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

The legal issues raised by this complaint were:

- i) Was CIC obliged to create a record containing the information sought by the requester?
- ii) Was CIC obliged to refuse access, by virtue of subsection 19(1) of the *Access to Information Act* in order to protect the privacy of detainees?
- iii) Was CIC obliged to provide the requested information on a "daily basis", as requested?

Obligation to Create a Record

The investigation determined that CIC routinely produces a record which contains for each detainee: the name of the applicant, primary language spoken and date of IRB hearing. The Commissioner and the department agreed that this record was relevant to the request. Thus, it was not necessary to consider whether there was an obligation on CIC to produce a record solely in order to answer an access request.

Subsection 19(1)

There was no disagreement over the fact that the requested information concerned identifiable individuals, hence, was "personal information" for the purposes of subsection 19(1) of the Act. The more difficult issue was whether any of the provisions of subsection 19(2) enabled CIC to disclose the requested personal information. Subsection 19(2) authorizes the disclosure of personal information if:

- 1) the person(s) to whom it relates consents to disclosure,
- 2) the information is otherwise publicly available, and
- 3) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

Paragraph 19(2)(a)

In this case the requester argued that the detainees likely would consent, if asked. CIC on the other hand argued that it was up to detainees to decide whether or not to call counsel and, if so, which counsel. Since not all detainees do call on B.C. Legal Aid, CIC believed that it could not be assumed that detainees would consent.

On this issue, the Information Commissioner concluded that consent could not be assumed. Moreover, he did not feel that it would be reasonable to require CIC to canvass all detainees, on an ongoing basis, to secure a fully informed consent for disclosure. Consequently, the Commissioner concluded that paragraph 19(2)(a) did not authorize disclosure.

Paragraph 19(2)(b)

The investigation satisfied the Commissioner, as a matter of fact, that the requested information (name of detainee, location of detention and primary spoken language) was not publicly available in any other form or place. It was determined that the IRB posted some of this information publicly on the day of the related hearing but not sufficiently in advance of the hearing to suit the requester.

Consequently, the Information Commissioner concluded that paragraph 19(2)(b) did not authorize disclosure.

Paragraph 19(2)(c)

Finally, the Information Commissioner turned his mind to paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act* which authorizes disclosure of personal information if:

- 1) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy which could result, or
- 2) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.

To the requester, the benefits to the detainees and to the public interest, seemed obvious. Early legal representation for detainees could avoid the need for unnecessary adjournments before the IRB and would ensure more effective representation for the detainees. On the other hand, the requester felt that disclosure of the limited information it needed would cause slight invasion of the detainee's privacy.

CIC urged the Commissioner to take into account the broad and ongoing disclosure which was being sought. CIC argued that if it gave the lists to the B.C. legal aid it would also, for reasons of fairness, have to give it to all other lawyers. In CIC's view, 8(2)(m) of the *Privacy Act* is intended to be used sparingly and in specific instances; use of this section to require a large scale, ongoing disclosure of personal information would be, in CIC's view, out of step with the requirement that the right to privacy and the right of access be kept in balance.

CIC also argued that the detainees were already offered every reasonable opportunity to retain counsel and that there were very few delays in the IRB process due to the appearance of detainees without counsel. CIC offered to work with B.C. Legal Aid to find other ways to deal with its concerns.

The Information Commissioner recognized that the use of the *Access to Information Act* in this case was a blunt, and not particularly appropriate, tool for accomplishing B.C. Legal Aid's purpose of offering more timely legal services to detainees. He agreed with CIC that the individual and public interest in effective legal services for detainees was already being served reasonably. Even a slight invasion of the privacy of detainees was not warranted.

Lessons learned

When access requests require an ongoing information disclosure, it is a signal that the requester has an ongoing relation with the institution receiving the request and a special need for information or service. Use of the *Access to Information Act* may be a "last resort" plea by the requester to be heard by the institution. These types of requests signal the need for the parties to work together—outside the Act—to find solutions.

While institutions are not required by law to provide responses to access requests which seek regular disclosure into the future—they should seek to satisfy a requester's ongoing information needs as a matter of good customer service.

Of course, if a requester seeks access to the personal information of others, great care must be taken to keep the rights of access and privacy in balance. An ongoing disclosure of personal information is harder to justify under paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act*, which addresses specific instances on a case-by-case basis.

(02-00)

Selling Government's Expertise

Background

The RCMP uses commercially available publications to assist it in identifying the firearms that its members encounter in police work. In recent years, the RCMP has automated this vast library of "open source" information and stored it on a CD-ROM called the Firearms Reference Table. The RCMP began work on this CD-ROM in 1994. At a cost of almost \$3 million, 24 analysts collected and photographed various firearms and consolidated all the hard copy information available about these firearms. The CD-ROM may be the most comprehensive collection of identifying data in the world. The RCMP updates it regularly.

Police bodies around the world have shown considerable interest in the CD-ROM, and organizations have been negotiating with the RCMP about possible joint research and production of the CD-ROM. The RCMP has disclosed the CD-ROM, free of charge, to a defined group of individuals known as "verifiers." These "verifiers" are volunteers interested in, or associated with, gun clubs, shooting clubs and gun dealers. They help gun owners complete the firearm registration paperwork. To encourage individuals to volunteer as verifiers, they are given training and a copy of the CD-ROM and updates. These volunteers must in turn sign a letter of agreement on the care, use and safe keeping of the CD-ROM and upgrades.

The complainant, who did not want to become a volunteer verifier (which would have resulted in him receiving the CD-ROM for free) sought access to the CD-ROM. The RCMP denied access on two grounds:

- that the CD-ROM contained financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government institution and that has substantial value or is reasonably likely to have substantial value; and
- disclosure of the information in the record could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution.

Legal Issues

This case raises the issue of whether or not section 18 may be relied upon to withhold records which have already been given to some members of the public.

Paragraph 18(a) and (b)

Subsection 18(a) of the Act allows the head of a government institution to refuse to disclose a record that contains financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada or a government institution and that has substantial value or is reasonably likely to have substantial value. Paragraph 18(b) allows the head of a government institution to refuse to disclose a record if disclosure of the information in the record could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution.

The Information Commissioner agreed with the RCMP. The RCMP provided evidence that the record had commercial value since there was continuing interest in the CD-ROM by national and international organizations as well as willingness to provide extensive funding for additional research and product development. In addition, the evidence satisfied the Information Commissioner that unrestricted disclosure of this record could reasonably be expected to prejudice the competitive position of the RCMP in view of its ongoing negotiations for partnership agreements in the research and production of future versions of the CD-ROM. The Commissioner concluded that the complaint was unfounded.

Lessons Learned

As government organizations increasingly embark on commercial ventures to generate revenues, refusals of access based on commercial value or threat to competitive position will undoubtedly increase. Mere assertions of commercial value or threat to competitive position will not be sufficient to justify the exemption. Clear, direct evidence is required.

Furthermore, the right of access contained in the Act was not intended to be used to circumvent the obligation to pay a reasonable price for what has, or could become, a commercial product with economic benefits for taxpayers as a whole.

(03-00)

The Priority of Police Investigations

Background

Allegations of illegal practices by a Nova Scotia cabinet minister piqued the curiosity of a Halifax journalist. The journalist requested access to all records held by Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) pertaining to any application for assistance filed by a specified company. A second request was made for all records held by ACOA pertaining to an environmental remediation and training program announced in July 1997. Within days of these requests, ACOA was informed that the RCMP was investigating both matters and the RCMP seized the relevant records.

ACOA maintained that once the records were seized by the RCMP, they were all considered to be part of an ongoing investigation and only the investigating officers could determine the relevance of the records. It refused to disclose the requested records (it had retained copies) relying on paragraph 16(1)(c) of the Act (injury to lawful investigations) to justify the refusal. The requestor complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Does paragraph 16(1)(c) automatically apply to any record which the RCMP has seized from a government institution during the course of an investigation? That was the issue raised in this case.

ACOA argued that it was not its responsibility to determine the relevance of the records or whether records should not be exempted under paragraph 16(1)(c). It believed that the seizure had ended the matter.

The lead RCMP investigator explained that the RCMP would need to review the information on the files taken from ACOA to determine the relevance of the information and whether further inquiries were necessary. The investigator argued that the release of any information to the complainant at that point could hinder the investigation. He estimated that it would take about three months to review all the documents for relevancy. At that time, documents that were not relevant to the investigation would be sent back to ACOA. If ACOA then received another request for those records, it could respond to the request without concern for the paragraph 16(1)(c) exemption.

The Commissioner was of the view that an approach should be taken which would balance the right of an investigative body—the RCMP—to carry out its investigation as it saw fit, and the rights of requesters to information.

The Information Commissioner considered the response of the RCMP—that it would take about three months to review all the documents—acceptable. This arrangement allowed for a discrete period of secrecy after which the records could be processed by ACOA for release under the Act.

The Information Commissioner concluded that ACOA had provided evidence that an investigation was ongoing and that its response to the complainant satisfied the criteria of paragraph 16(1)(c). The Information Commissioner concluded that paragraph 16(1)(c) would justify secrecy until the RCMP completed its review of the records to determine which records were pertinent to its investigation.

Lessons Learned

This case demonstrates the balance that departments must achieve when attempting to cooperate with investigative bodies. In determining whether an exemption under paragraph 16(1)(c) is justified, the head of an institution must show that the investigation is ongoing and must also have reasonable grounds to believe that the release of the exempted information could lead to harm.

As well, once the records are in the hands of the investigating agency, the investigating agency, not the department that received the request, determines the schedule for returning records to the government institution. If that schedule appears reasonable, the Information Commissioner will not interfere by attempting to have records processed by the originating institution at an earlier time. However, once the investigative body has concluded its review of the records and so notified the institution from which they were seized, the records should be processed for disclosure.

(04-00)

101 Damnations— Delays at National Defence

Background

One request to Department of National Defence—among 101—highlights the troubling problem of delay which the department continued to experience in the past year. The request in this case was for all documents, records, emails, etc. concerning the sale of Canadian Forces Kiowa helicopters to a private businessman or company. The requester also sought all records, discussing the seizure of those same helicopters by police.

National Defence received the request on March 31, 1998. On October 4, 1998—more than six months later—the complainant wrote to the Information Commissioner complaining that the documents requested had not been disclosed.

The complainant was not alone. His case was only one among 101. On October 6, the Information Commissioner wrote to the Deputy Minister of National Defence to seek his help in resolving the 101 complaints of delay against the department in providing access to information.

In the complainant's case, the Information Commissioner found that there was no lawful justification for the delay in responding. As a result, National Defence committed to providing a response to the complainant by January 15, 1999. The Information Commissioner wrote the complainant explaining that he considered the complaint resolved, but that he would

continue to monitor the processing of this request to ensure that National Defence honoured its commitment.

National Defence still managed to avoid pulling up its socks in scores of other cases. On November 12, 1998, the Information Commissioner wrote to the Deputy Minister of National Defence that just over half of the 101 complaints had been resolved. Some 47 complaints remained outstanding where National Defence proposed responding only in December 1998, or January, February, March or April of 1999. The Information Commissioner argued that, since the department had failed to respect earlier response deadlines in these cases, it should not now claim the luxury of additional lengthy delays. He recommended that all outstanding cases be answered by the department on or before the dates to which the department had committed or by January 15, 1999, whichever date came first.

The Deputy Minister of National Defence picked up the gauntlet and accepted the recommendation that the cases be answered by January 15, 1999. Still, he argued, some cases would likely yield significant volumes of records, including one with more than 6000 pages.

The story did not end there. On January 14, 1999, the Deputy Minister wrote to the Information Commissioner to report that, despite his department's efforts, only 15 of the outstanding files had been released. As of January 15, 1999, 23 of the 101 cases remained outstanding.

On February 10, 1999, the Information Commissioner informed the Deputy Minister that he had decided to initiate investigations in respect of the access requests that remained outstanding.

He did this because the department had failed to respect its commitments, effectively depriving complainants of the right to seek Federal Court review of the deemed refusal to give access.

The Information Commissioner issued subpoenas to the Deputy Minister and to the executive assistant to the Minister of National Defence. The subsequent investigation by the Commissioner revealed that the Minister's office had been notified in advance of the release of "newsworthy" items identified during the processing of access requests. The Information Commissioner found that much of the delay in responding to access requests was due to the time taken to "triage" such records for the Minister's office and prepare briefings and media lines for the Minister.

On March 2, 1999, the Information Commissioner summarized his concerns in a letter to the Minister:

- National Defence failed to respect statutory response deadlines in all cases; the responses in five cases were over 200 days late (410 days late in one of those five);
- the promise made by the Deputy Minister to redress the delays by January 15, 1999, was not met;
- the Deputy Minister tolerated increasingly lengthy delays in these cases so that the files could be "examined to determine whether they contain issues which must be brought to the attention of my Minister;"
- the volume of records did not in fact justify the delays;
- the executive assistant to the Minister had instructed departmental officials that no responses to access requests

were to be issued until the Minister's office had reviewed proposed responses and related communications and Question Period materials; this instruction was given "without benefit of an adequate understanding of the rights Parliament gave to citizens in the *Access to Information Act*."

Legal Issues

Is it justifiable to delay responses to access requests beyond statutory deadlines in order to ensure that Ministers have advance notice of the impending disclosure of sensitive information?

The Information Commissioner concluded that the executive assistant should not have instructed departmental officials to further delay already late responses simply to serve the convenience of the Minister's office. Furthermore, the Deputy Minister should not have tolerated or accepted the instruction when doing so resulted in unlawful behaviour.

The Information Commissioner stated his intention to recommend that the Minister immediately issue a written direction to his staff and departmental officials to the following effect:

"It is expected that those holding the delegated authority to answer access requests will exercise the authority in compliance with statutory deadlines. Reasonable efforts to ensure that the Minister's communications needs are served prior to the issuance of responses are appropriate. However, late responses to access requests shall not be further delayed in order to serve the Minister's communications needs. Furthermore, late responses shall not be further

delayed in the senior approval process within the department."

On March 11, 1999, the Minister promised to issue a directive within one week to senior officers and officials to "sensitize" them to the requirements of the *Access to Information Act* and to stress that compliance with the Act must be a priority. The Minister also assured the Information Commissioner that he and his staff would never lose sight of the importance of complying with the Act. A directive was issued on April 6.

Thus, after a tortuous process of many months, significant volume of correspondence, meetings and investigations, the Information Commissioner recorded the delay portions of the various complaints as resolved.

The Commissioner concluded that, unless a valid extension of time has been claimed under section 9, section 7 of the Act requires the head of a government institution to respond within 30 days after an access request is received. The Act creates no right for a minister or department to delay responses for political considerations, including the need to serve the communications needs of the minister.

Lessons Learned

The legal rights of requesters to timely responses must take precedence over the convenience of a department's approval and communications activities. Allowing a minister or department to delay responses simply to "vett" sensitive releases is completely antithetical to the intent of access to information legislation. If any such review is to take place, it must be done within the statutory response deadlines.

(05-00) Political Interference or Incompetence?

Background

On February 5, 1999, Jim Hart, MP, wrote to the Information Commissioner expressing his concern over the work at National Defence of Mr. Aldege Bellefeuille, a Special Assistant to the Assistant Deputy Minister (Financial and Corporate Services (FinCS)). Mr. Hart was concerned that Mr. Bellefeuille had been designated to review access to information files request by the media. Mr. Hart thought this process highly irregular, as well as being a source of delay in responding to access requests. Furthermore, he questioned the motives behind the work. Mr. Hart believed this work to be a misuse of departmental resources, and he questioned the integrity of the Access to Information and Privacy (ATIP) office at National Defence. Mr. Hart was also concerned about the possible improper disclosure of the names of requesters to the Minister.

Delay

The Information Commissioner concluded that there was no doubt that the special assistant's role in dealing with access requests represented a bottleneck in the access process. This created serious delays in responses to access requests when responses were otherwise ready to be issued.

The special assistant's main role was to review records before their release by National Defence in response to access requests and to determine whether the records contained "sensitive" matters which should be brought to the attention of the Minister before their release.

Some 95 percent of all requests were directed by the Access to Information and Privacy Coordinator to the special assistant for his review. This review took from several days to several months, depending on the workload of the special assistant and the volume and complexity of the records involved.

The special assistant worked alone in reviewing an average of about 100 files a month. He soon became swamped with this workload. Other significant delays occurred in Public Affairs (DGPA) when the special assistant identified the need for media response lines. Additional delays of a week to several months occurred in the Minister's office while the Minister's staff reviewed the documents provided by the ATIP office, the special assistant and Public Affairs, and briefed the Minister, if necessary, about the impending release of information.

On May 5, 1999, the department made written representations on Mr. Hart's complaint and indicated that the department had engaged Consulting and Audit Canada to review its current access process. The focus of this work was to find an efficient way to ensure that the Minister was made aware of sensitive documents being released while at the same time respecting the requirements of the *Access to Information Act*.

The special assistant left the department on May 15, 1999, and the Assistant Deputy Minister (FinCS) set up a new, more streamlined process to review records for the Minister's office. This process has apparently resulted in a dramatic drop in the number of files directed to the Minister's office and a major reduction in the time taken by ATIP,

Public Affairs and ministerial staff to meet the Minister's communication needs.

The Information Commissioner assured Mr. Hart that this office would continue to monitor this important issue with National Defence officials to ensure that the Minister's communication needs were not given priority over the legal right of access of requesters to receive timely responses.

The Information Commissioner also noted that the Minister had issued a direction on April 6, 1999, to the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff in response to other delay complaints and the Information Commissioner's office, reminding those dealing with access requests about their obligations to respond within the time limits set out in the Act.

Political Interference

Mr. Hart suggested that the liaison role of the special assistant with the Minister's office may have resulted in political interference in the access process at National Defence. The Information Commissioner interpreted "political interference" in this context to mean any direct or indirect influence by the Minister or his staff that was designed to improperly impede or influence the decisions of persons delegated to process requests under the Act.

Mr. Hart had identified two types of possible political interference. The first concerned possible deliberate efforts by the special assistant or the Minister's office to delay responses to access requests—specifically, requests by the media. The second concerned possible influence by the Minister or his staff on

decisions to release or withhold documents requested under the Act.

The Information Commissioner confirmed that, early in 1999, the Minister's executive assistant had issued instructions to departmental officials not to answer access requests—no matter how late the responses to those requests might be as a result—until the Minister's communications needs had been met. The Information Commissioner was satisfied that the executive assistant acted alone, not on instructions from the Minister. The Information Commissioner concluded that this instruction constituted improper interference with the lawful processing of access requests at National Defence. He brought his concerns to the attention of the Minister and recommended that the Minister immediately reverse the instructions. As a result, the Minister issued the direction of April 6, 1999, referred to above.

The Information Commissioner's investigation found no direct or indirect interference by the Minister, ministerial office staff or the special assistant in decisions by delegated officials to release or withhold records under the Act. Exemptions applied by the officials delegated to perform the function were not interfered with by those involved in the "sensitivity" reviews for the Minister. Only on rare occasions was the Minister's office staff requested to review the records to be released under the Act. When this did happen, it was not done to second guess the substance of release proposals.

Disclosure of Identities of Access Requesters

Mr. Hart alleged that there may have been improper disclosure of access requesters' identities to the special assistant and by the special assistant to the Minister's office. The Information Commissioner concluded that the special assistant did have access to the names and identities of all requesters and that, on occasion, he also informed members of the Minister's office of the identities of requesters. This occurred particularly when requests came from the media or Members of Parliament.

After the special assistant left his position, the ATIP office began to provide copies of draft response letters to the Minister's office, along with media response lines and a covering memo. This was done each time ATIP and Public Affairs (DGPA) designated a file as being sensitive and subject to review by the Minister's office. The draft response letters included the requesters' names and addresses.

The Information Commissioner then persuaded National Defence officials not to provide names of requesters routinely to the Minister's office. Nor would they provide names to anyone outside the ATIP office (including the Deputy Minister, the Assistant Deputy Minister and DGPA). However, National Defence did not rule out the possibility that requesters' names would be provided to the Minister's office if the Minister asked, since the Minister is legally the "head of the institution" under the *Access to Information Act*.

Legal Issues

Identities of Requesters

The *Access to Information Act* is silent about the use and disclosure of identities of access requesters within a department. However, the *Privacy Act* prohibits departments from using or disclosing personal information except for the purpose for which the information was collected. On that basis, the Information Commissioner concluded that disclosure of requesters' names should be limited to those who need to know this information to respond to access requests. Use of a requester's identity to prepare the Minister for questions about an impending release of information is not a consistent use of this information as defined by paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

Instructions to Delay Responses

The Minister's executive assistant had issued instructions to departmental officials not to answer access requests—no matter how late the responses to those responses might be—until the Minister's communications needs had been met. This instruction constituted improper interference with the lawful processing of access requests at National Defence.

Lessons Learned

The ill-considered actions described above to control the flow of information out of National Defence are not unique to that department. Elsewhere in government, the perceived needs of Ministers (to have advance warning of access disclosures) are given precedence over the legal rights of requesters to received timely responses. Too often the "boss" is shown greater deference than the law.

One way to counter this tendency is for Ministers to explicitly instruct their staff not to delay access responses simply to serve the communication needs of Ministers. The other is to carefully restrict the dissemination of identities of access requesters. Ordinarily, it is not necessary for Ministers to be made aware of requester identities.

(06-00)

Staying Away from the Shredders at National Defence

Background

The Information Commissioner has twice reported on the altering and destruction of documents at National Defence during the Somalia Inquiry (see our 1995-96 and 1996-97 annual reports). A more recent allegation suggested—at least until our investigation concluded otherwise—that the department had learned nothing from the public revelation of its earlier misdeeds.

The complainant, a member of the Canadian Forces, alleged that a senior Canadian Forces officer had altered and/or destroyed (or ordered someone else to alter or destroy) official National Defence and/or Canadian Forces media response lines in 1998. Media response lines (MRLs) are documents prepared for National Defence to enable it to respond to requests about information on various issues—for example, helicopter contracts or personnel issues in the Canadian Forces. The complainant alleged that the media response lines were destroyed even though the senior officer knew they should have been supplied in response to an access request.

The complainant alleged further that certain individuals may have decided not to provide a media response line which was relevant to an access request.

Because of the seriousness of these allegations, the Information Commissioner instructed his investigators to conduct sworn interviews. The investigation was wide-ranging. In addition to a detailed review of the files relating to some 12 access to information requests for media response lines, the Information Commissioner's staff interviewed a dozen witnesses. Investigators reviewed the operation of the Media Liaison Office at National Defence and compared several releases of information in response to access requests with the master file of media response lines maintained at National Defence Headquarters to see if documents relevant to a request were being withheld.

The Information Commissioner found no evidence that anyone altered or destroyed media response lines which were relevant to an access request, or that they ordered anyone else to do so. Actions that appeared suspect to the complainant, viewed from his position of only partial knowledge of the circumstances surrounding the actions, proved on further investigation not to be improper at all.

The Information Commissioner also concluded that there was no deliberate attempt to withhold media response lines from requesters. In one case reviewed by our investigators, a media response line was not released even though it was relevant to a request. This was due entirely to an oversight, not bad faith. In fact, the same media

response line had been provided to three other requesters.

Legal Issues

Subsection 67.1

At the time of the alleged destruction, alteration or withholding of media response lines, the Act contained no penalty for such conduct. However, on March 25, 1999, amendments to the Act came into force making it an offence, among other things, to destroy, mutilate, alter or conceal a record. Subsection 67.1 reads as follows:

67.1(1) No person shall, with intent to deny a right of access under this Act:

- (a) destroy, mutilate or alter a record;
- (b) falsify a record or make a false record;
- (c) conceal a record; or
- (d) direct, propose, counsel or cause any person in any manner to do anything mentioned in any of paragraphs (a) to (c).

(2) Every person who contravenes the subsection (1) is guilty of

- (a) an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years or to a fine not including \$10,000, or to both; or
- (b) an offence punishable on summary conviction and liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding \$5,000, or to both.

Definition of "record" – section 3

Draft media response lines that were still going through the approval process at the department were not provided to at least one requester. Some officials in the department argued that draft media response lines were not "records" that should be identified and processed under the *Access to Information Act*. However, the Information Commissioner concluded that all media response lines—draft or approved—in existence when an access request is received should be identified and processed under the Act.

Lessons Learned

This case demonstrates how misunderstandings arising from a complainant's incomplete knowledge can snowball into allegations of serious misconduct. In this case, the complainant saw certain activities relating to documents subject to an access request that, cast in a certain light and without further explanation, could appear improper. However, a further thorough investigation by this office showed that these activities were not at all improper.

Although the Information Commissioner found no misconduct under the Act, this case nonetheless serves to introduce the new offence provisions in section 67.1. Government employees who attempt to circumvent the right of Canadians to access to information held by government now face the prospect of a criminal conviction, not merely the disapproving glare of the Information Commissioner.

This case also contained an important lesson about draft documents. The Information Commissioner concluded that all media response lines—draft or approved—in existence when an access request is received should be identified and processed under the Act. This finding has significant implications for other departments. A request for records should be interpreted to mean a request for both draft and final versions of records, unless the request specifies otherwise.

(07-00)

Who Blew the Whistle?

Background

The access requester represented a company that packaged and distributed a food product. The Canadian Food Inspection Agency had, in response to a complaint, investigated the company during the year before the requester made his request.

The company believed that a competitor had initiated the complaint. It sought all information held by the department pertaining to the complaint and subsequent activities and proceedings against the company, including the name and address of the party who made the complaint, a copy of the complaint, all files and materials relating to the complaint and the subsequent investigations, and all memoranda and correspondence between the various investigating agencies. At the time of his request, the investigation in the case had been completed and charges laid.

Agriculture and Agri-Food Canada decided that the documents requested were exempt from disclosure because disclosure could reasonably be expected to be injurious to law enforcement. It felt that disclosure could deter others from coming forward in the future with complaints against companies. The department also maintained that some of the information was personal information and therefore not to be released under the Act.

Legal Issues

The principal legal issue concerned the scope of paragraph 16(1)(c): Could it apply to a completed enforcement action and could it be used to protect the identities of complainants?

In *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, the Federal Court of Appeal held that the words "lawful investigations" in that paragraph referred to specific investigations and not to the general investigative process. Thus, any injury to "lawful investigations" that might reasonably be expected to occur by the disclosure of information has to be injury to a specific investigation that is already underway or is about to be undertaken, not to possible future investigations.

In this case, the department relied on a different element of the paragraph 16(1)(c) exemption—"injury to the enforcement of any law of Canada." Would the reasoning be the same as in the Rubin case, which dealt with injury to "lawful investigations?" That is, is the exemption applicable only to specific, ongoing enforcement actions? If so, after a specific enforcement action is concluded and charges are laid, or the decision is made not to lay charges and the file is closed, the exemption cannot be used to refuse to release information. On the other hand, if the exemption applies to any enforcement action, including future actions, the department would be permitted to rely on the exemption even after an enforcement action was completed.

Much hinges on the purpose of the Act set out in section 2. Subsection 2(1) states that exceptions to the right of access should be limited and specific.

The Federal Court has consistently interpreted such exemptions narrowly. Accordingly, the Information Commissioner concluded that the department could no longer rely on the paragraph 16(1)(c) exemption to refuse disclosure to the complainant once the enforcement action was concluded.

The department accepted the Commissioner's recommendation and disclosed the record.

Subsection 19(1)

The Information Commissioner concluded that the department had appropriately applied the mandatory exemption under subsection 19(1) relating to personal information. Subsection 19(1) requires the head of an institution to refuse disclose any record that contains personal information as defined by section 3 of the *Privacy Act*. The information that was withheld was personal information of one of the department's investigators, and the names, addresses and telephone numbers of individuals, not associated with a company, who made complaints about the requester's products.

Lessons Learned

If disclosure of information relating to an ongoing enforcement action could reasonably be expected to be injurious to that enforcement action, it is appropriate to apply the paragraph 16(1)(c) exemption. However, once the enforcement action is concluded, the exemption no longer applies.

(08-00) Legally Sound but Unhelpful

Background

In the spring of 1999, allegations were made in the media and in the House of Commons that the Minister of Finance, the Hon. Paul Martin, might have been in a position of conflict of interest when he participated in Cabinet deliberations concerning compensation to victims of tainted blood. The alleged conflict related to Mr. Martin's former directorship on the Board of Canada Development Corporation—a parent company of Connaught Laboratories.

As a result, access requests were made to the Department of Finance for the minutes of meetings of the directors of the Canada Development Corporation from 1972 to 1990. The requester was informed that, after a thorough search, no relevant records were found. He wrote to the Information Commissioner claiming that a Department of Finance representative had sat on the Canada Development Corporation board during those years and that directors of the board received copies of the minutes of all board meetings. The complainant argued that these minutes were the property of the Department of Finance and should have been filed at the department in accordance with document retention procedures.

The investigation confirmed that the Department of Finance was represented on the Canada Development Corporation board from 1972 to 1981 by deputy

ministers. It also concluded that several, thorough searches for relevant records were conducted both within and outside the department. These were conducted by experienced employees familiar with the subject-matter of the request. Still, no relevant records were found in the department's record holdings. However, some records relevant to the request were discovered at the National Archives. No mention was made about the National Archives records in the response to the requester. He was only told that no records existed at Finance.

Legal Issues

This case raised two matters: First, how intensive must searches be in response to access requests; second, are institutions under an obligation to point requesters to other institutions where the records being sought may be held.

Treasury Board Guidelines on Access to Information state as follows:

"Although the Act creates the legal requirement to process requests only if the receiving institution holds the record, assistance should be given to the requester on how to proceed with a request even if the initial request was not addressed to the appropriate government institution."

The Commissioner concluded that the department had a particular obligation to inform the requester in this case,

since the records held at Archives had originated with Finance. That being said, the Commissioner also determined that Finance had fulfilled its obligation to conduct a thorough, professional search. The search had been conducted by officials having subject-matter expertise relevant to the records they had sufficient experience and seniority to be conversant with departmental organization and all potential areas where records of the type requested could be kept, were searched.

Lessons Learned

The primary obligation on institutions which have received an access request is to cause a thorough, professional search to be conducted. If it is determined during the search that relevant records may be held elsewhere, institutions should advise a requester on how to proceed.

[Ed.note: There is a new development in this case. It has recently come to light that the Finance Department did have possession of minutes of meetings of the Board of Director of CDC at the time it answered "no records exist". A new investigation has been initiated by the Commissioner and is in progress. The results will be reported in next year's annual report.]

(09-00)

An Unfortunate Attachment

Background

In this case, an unfortunate attachment—to a Cabinet document—prevented access to otherwise public documents. The complainant had requested a copy of Technology Partnerships Canada's business plan for 1998-99. Similar business plans had been released to the complainant in previous years, with only minor severances. In this case, however, the record had been attached to a Treasury Board Submission. Treasury Board is a Committee of Cabinet. Industry Canada claimed that the business plan was, thus, a Cabinet confidence and refused to disclose any part of the plan.

Legal Issues

Subsection 69(1)

Subsection 69(1) of the Act states that the Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada. In other words, the Act does not permit access to Cabinet submissions. However, can access to stand-alone documents be denied simply because they are attached to Cabinet submissions? The Commissioner took the view that

"stand-alone" documents which could be de-linked from Cabinet confidence records should not be swept into the section 69 exclusion. He made representations to the Privy Council Office to see if the decision would be reconsidered, given that similar business plans had been released to the complainant in previous years. Industry Canada eventually disclosed the bulk of the business plan to the complainant, with only minor exemptions. The Information Commissioner recorded the complaint as resolved.

Lessons Learned

The intent of the section 69 exclusion is to preserve the confidentiality of Cabinet deliberations. Some records are created specifically for Cabinet and they properly qualify for the exclusion. Others are created for other purposes but may be presented to Cabinet by being appended to a Cabinet record. If the appended record can be disclosed without disclosing the fact that it was considered by Cabinet or without disclosing the content of the Cabinet record to which it was appended, it should be severed and disclosed.

(10-00)

Fear of Retribution

Background

A former employee of the Canadian Museum of Civilization who had been dismissed, made a request through a union representative for access to all investigative documents related to the dismissal in order to assist in the preparation of a defence against the dismissal. Among the records requested were witness statements from individuals who had seen and/or participated in the acts which led to the employee's dismissal.

The Museum argued that all witness statements, if they existed, were exempt under a number of provisions of the Act. In particular, the Museum argued that disclosure could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

Legal Issues

Section 17 of the Act permits the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

The Museum based its decision to use section 17 on information brought to senior management that someone linked to the requester had threatened the well-being of one of the witnesses. The Museum felt that it should err on the side of caution in these circumstances, and maintain secrecy.

However, the Commissioner took the view that the Museum's approach (which it took in good faith) did not meet the section 17 test. In the Commissioner's view, the threat must be real (for example physical harm or harassment) and be reasonably likely to occur—at the level of a probability. In this case, there was no threat of physical violence. The person alleged to have made the threat was counselled by senior management against making threats to anyone linked to the individual who had been discharged and against further contact with any witness. The individual complied with that direction, and no further threats were made. While there may have been a possibility that harm would result from disclosure, it did not rise to the level of a probability.

The Museum agreed, and disclosed the records.

Lessons Learned

Section 17 must not be applied simply on the basis of a hunch, suspicion or possibility that disclosure would pose a threat to the safety of individuals. A reasonable effort should be made to assess the true nature and level of the threat and to assess whether the likelihood of harm is probable.

(11-00)

Spud Secrets

Background

The complainant had requested all information about an expert's report prepared for Agriculture and Agri-Food Canada at the request of legal counsel concerning infestation of potato crops with a strain of Potato Virus Ynecrotic (PVYⁿ). The complainant also requested all correspondence concerning settlement negotiations between the federal government and a private company in a class-action lawsuit that was settled two years before the request was made. The lawsuit had been brought for losses suffered by growers of potatoes due to the alleged negligence of the department in incorrectly diagnosing PVYⁿ in their crops.

The department withheld most of the information requested on the basis of solicitor-client privilege. The records responsive to the first part of the request were almost all exempted under the litigation privilege of solicitor-client privilege. A blanket exemption under the settlement negotiations privilege of solicitor-client privilege was applied to all information which could be relevant to the second part of the request.

Legal Issues

Does the scope of the solicitor-client privilege extend to publicly available information? Second, does the litigation privilege cease when the related litigation ends?

The Information Commissioner did not agree that certain information qualified for exemption as privileged communications. This information included published scientific papers, bibliographies of scientific literature, copies of federal acts and regulations,

statistical information, department directives and policies, court decisions, affidavits, motions, court exhibits and administrative memoranda to the Minister and Deputy Minister, media lines, questions and answers and communications plans.

The department also applied a blanket exemption under section 23 of the Act to all documents concerning the settlement negotiations about the PVYⁿ issue. Settlement negotiations are included in the litigation privilege of solicitor-client privilege. The Commissioner took the view that, when litigation is completed, the litigation privilege ceases for derivative communications made in contemplation of litigation—for example, reports prepared by experts in the field—unless the documents are linked to other contemplated or ongoing litigation.

The department agreed to disclose the information which was publicly available and other information which no longer qualified for the litigation privilege. The Information Commissioner was satisfied that the records which remained withheld fell within the solicitor-client privilege exemption and that the discretion contained in section 23 had been properly exercised. The Information Commissioner recorded the complaint as resolved.

Lessons Learned

Publicly available information does not qualify for exemption as solicitor-client privileged communications. As well, when litigation is completed, the litigation privilege ceases for derivative communications made in contemplation of litigation—for example, reports prepared by experts—unless the documents are linked to other contemplated or ongoing litigation.

(12-00)

A Little Extra Effort Required

Background

The complainant had requested Department of Fisheries and Oceans to provide information on polling and focus group work done for the department by a research company. The department sent the complainant a copy of the telephone survey conducted by the company, but did not send the complete, final survey report. The department had conducted an exhaustive search for the report in Ottawa and Vancouver, but could not locate it. The department was reluctant to ask the research company for the missing information. It notified the complainant that it was not within the purview of the department's activities to ask the company for a search of records outside the department concerning an access request. The department's correspondence to the complainant concluded, "Unfortunately nothing further can be done from this point. Thank you for your patience."

The investigation determined that the agreement between the research firm and the Communications Coordination Services Branch (CCSB) of Public Works and Government Services Canada, required copies of the final survey report to be provided to CCSB.

Legal Issues

Section 4

The right of access, set out in section 4 of the Act, covers all records "under the control of a government institution". In this case, F&O adopted a narrow interpretation of the term "control". It maintained that it did not have physical possession of the requested records and, hence, no control over them for the purposes of section 4. Was that interpretation proper?

The Commissioner found this to be an overly narrow interpretation. He noted the fact that the survey had been commissioned by CCSB on behalf of F&O and that the research firm was under a legal obligation to provide copies of its final report to the client. In that circumstance, the Commissioner determined that F&O had sufficient "control" over the records to enable it to obtain copies from the research firm and process them for release. The Commissioner concluded that the records were subject to the right of access even if they were not in F&O's files.

F&O agreed, to obtain the relevant records and disclose them to the requester. The complaint was considered resolved on that basis.

Lessons Learned

Circumstances arise, from time to time, wherein records which are not in the physical possession of a government institution may be subject to the right of access. For example, when the department has the legal entitlement to obtain records which it paid for but which are held by consultants, it will be required to obtain the records and process them in response to an access request.

In interpreting the term "control", it is important to bear in mind the purpose of the Act as set out in section 2, which is to "extend" the right of access to further the principle "that government information should be available to the public". This purpose explains why "control" is a broader term than "possession". If it were otherwise, records could be deliberately kept away from the physical possession of government in order to diminish the right of access.

In this regard, public officials should be aware that it is now an offence pursuant to subsection 67.1 of the *Access Act*, to conceal a record (or counsel someone to conceal a record) for the purpose of denying a right of access. Any official who seeks to isolate records from the right of access by moving them into the physical possession of an entity which is not covered by the *Access Act*, risks running afoul of this new offence provision.

(13-00)

Who's Calling? Who's Calling the Shots?

Background

A lawyer who represents clients before the Immigration and Refugee Board (IRB) had, on a regular basis since 1991, asked for and been given a listing of the business phone numbers of IRB members. In 1999, he asked again. This time, however, the IRB refused to provide the direct numbers of members. It told the requester:

"The Board is applying subsection 19(1) of the *Access to Information Act* to the *direct* telephone line numbers for the CRDD Members; only their secretaries' or assistants' numbers have been provided, following common practice in this area not to release 'decision-makers' direct lines."

The lawyer complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

The exemption invoked by the IRB, subsection 19(1), requires government institutions to protect the information it holds about identifiable individuals (personal information). Could a business telephone number—even for an official's direct line—qualify for this protection? That was one issue raised by this complaint.

During the investigation, another issue arose. The IRB developed an argument that, even if subsection 19(1) could not be relied upon to justify the refusal to disclose, there is an overriding constitutional guarantee of the integrity

of quasi-judicial bodies which would justify secrecy. The IRB argued that its members perform quasi-judicial functions and their independence and impartiality could be compromised if citizens were given access to their direct business telephone numbers.

Concerning 19(1) – Personal Information

The Commissioner reasoned that, in order for subsection 19(1) to be invoked properly, the information to be withheld must be "personal" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. The *Privacy Act* definition is very wide and includes any recorded information "about an identifiable individual". However, that broad definition is restricted by paragraphs (j) to (l) of section 3. Those paragraphs provide that, for the purpose of section 19 of the *Access to Information Act*, certain information does not constitute "personal information". The Commissioner took particular note of sub-paragraph (j)(ii) which removes from the definition of personal information:

"(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual".

The Commissioner observed that the Act makes no special provision for the direct line phone numbers of public officials and he concluded that subsection 19(1) of the *Access Act* does not give a basis in law for the IRB to refuse to disclose the direct line telephone numbers of IRB members. The

Commissioner noted that the direct phone lines are provided at taxpayer expense and are intended for business purposes.

The Constitutional Argument

The Commissioner did not consider it necessary to determine whether or not, in law, there is a constitutional guarantee of the "integrity" of quasi-judicial proceedings. Even assuming, for the sake of argument, that there were such a principle, he found that the IRB had advanced no evidence to show that the integrity of its processes could reasonably be expected to be compromised by the disclosure of members' direct phone numbers.

In particular, despite many years of publishing and disclosing the direct numbers and despite some of the numbers being on websites and on business cards, the IRB was unable to give examples of specific infringements of members' integrity which had occurred as a result. Moreover, the Commissioner noted that there were widely accepted protocols for how individuals exercising quasi-judicial functions should deal with any inappropriate communications (including phone calls) from persons having an interest in matters before the deciders.

Consequently, the Commissioner concluded that there was no overriding constitutional argument to justify secrecy in this case and he recommended that the phone numbers be disclosed.

The IRB followed the Commissioner's recommendation.

Lessons Learned

The zone of privacy protection given to public officials is much smaller than that given to others. The reason is, of course, to ensure that citizens are able to deal with identifiable rather than "faceless" public officials and to ensure that government is as transparent and accountable as possible. Although there is a practice in government, especially at senior levels, to offer public servants a private line whose number is not published, this practice does not find a basis in the law which entitles government institutions to refuse to disclose such numbers if they are requested under the *Access to Information Act*.

This, of course, has implications for other contact information such as e-mail addresses. A complaint concerning a refusal to disclose e-mail addresses is under investigation and will be reported next year.

(14-00) Public Secrets

Background

A Toronto journalist became curious about the Canadian Cultural Property Export Review Board (the "Board") review and approval of a tax credit for the donation of the archives and memorabilia of the former mayor, Mel Lastman, of the former city of North York. The journalist had requested access to all documents pertaining to this review and approval, including appraisal reports prepared by the department or outside experts.

The Board denied access to the documents, claiming they were exempt from disclosure as personal information and that disclosure was prohibited by a provision of the *Income Tax Act*. The journalist complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

The case raised two principal issues: First, is information about a certificate of cultural property (which entitles the recipient to claim a tax benefit in the amount of the certificate) "personal information" which section 19 requires to be kept secret? Second, is information about a certificate of cultural property collected or compiled pursuant to section 241 of the *Income Tax Act* and, hence protected from disclosure by section 24 of the *Access to Information Act*?

Subsection 19(1)

The Information Commissioner was satisfied that the vast majority of the records relevant to the request had been properly withheld under subsection 19(1) of the Act. Records relating to the portions of the donations for which no certificate of cultural property for income tax purposes was issued constituted personal information about the donors. As well, specific details about the donation for which a certificate was issued, including the donated papers themselves, constituted personal information about the donors. Much of the collection for which a certificate was granted consisted of public reporting of events in the lives and careers of the mayor and his wife. Even so, the Information Commissioner found, the collection as a whole, revealing as it did the preferences of the family in what they choose to preserve—constituted personal information about them.

However, the Information Commissioner identified 13 pages of records which in whole or part did not, in his view, qualify for exemption under subsection 19(1) from the right of access. Those 13 pages revealed that an application was made to the Board by the City of North York for a certificate of cultural importance. They indicated that the application was approved, the client, the contents of the archival funds, and the appraisal of the donation. These pages also set out the fair market value as determined by the Board under the *Cultural Property Export and Import Act*.

The Commissioner concluded that subsection 19(1) did not apply to these pages for two reasons. First, this information was not "personal" for the purposes of subsection 19(1). Section 3 of the *Privacy Act* sets out a definition of "personal information". However, the *Privacy Act* states that, when interpreting section 19 of the *Access to Information Act*, personal information does not include: "information relating to any discretionary benefit of a financial nature including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit." The Commissioner found that the certificate issued by the Board constituted a benefit of a financial nature because of its potential to reduce an individual's tax liability. Furthermore, he found that the benefit was discretionary, since not all applications were approved.

The second reason for concluding that the subsection 19(1) exemption did not apply to these 13 pages flowed from the interpretation of subsection 19(2). Certain information, including the information contained in the 13 pages, is publicly available. Paragraph 19(2)(b), authorizes the head of a government institution to disclose any record requested under the Act that contains personal information if the information is publicly available. Since the mayor had already made public statements containing the same information that was found on these 13 pages, the Information Commissioner found that the 13 pages did no more than reiterate what had already been said publicly. Thus, paragraph 19(2)(b) justified the disclosure of the information identified on the 13 pages in question.

Subsection 24(1)

Subsection 24(1) of the Act requires the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains information the disclosure of which is restricted by any provision set out in Schedule II of the Act. Among the provisions listed in Schedule II is section 241 of the *Income Tax Act*. Section 241 protects information which has been obtained by, or on behalf of, the Minister of National Revenue for the purposes of the *Income Tax Act*. The Board's position appeared to be that the information relevant to determining whether a tax credit was appropriate had been obtained on behalf of the Minister of National Revenue and, hence, was protected from disclosure.

In his view, section 241 of the *Income Tax Act* has no application, since the certificate issued by the Board did not reveal the tax position of Mr. Lastman and it may or may not ever come into the hands of Revenue Canada under section 241 of the *Income Tax Act*.

The Information Commissioner concluded that the requested information was obtained by the Board to enable it to assess the entitlement of Mr. Lastman to a benefit. The information was not obtained by the Board on behalf of the Minister of National Revenue. The claim for exemption under subsection 24(1) was therefore not appropriate.

The Information Commissioner found the complaint to be well-founded and recommended to the Board that the 13 pages be disclosed. The Board asked

Mr. Lastman for consent and consent was refused; the Board declined to follow the Commissioner's recommendation. With the consent of the complainant, the Information Commissioner has asked the Federal Court to review the matter and order the disclosure of the 13 pages. The outcome will be reported next year.

Lessons Learned

It is premature to draw conclusive lessons from a case which is before the courts. However, Canadians should be aware that there are exceptions to the privacy protections afforded to information about them held by government. This case illustrates two of these exceptions: First, if a person chooses to "go public" with information about him or herself, then records containing such information may no longer be given the protection which would otherwise be the case under subsection 19(1) of the *Access Act*. In other words, the Act does not contemplate "public secrets".

Second, if a person receives a discretionary benefit of a financial nature from government, all information about the nature of the benefit, as well as the recipient's name, ceases to be protectible personal information. Such information will be disclosed to anyone who requests it under the *Access to Information Act*.

Index of the 1999/2000 Annual Report Case Summaries

Section of ATIA	Case No.	Description
10(1)(a)	(08-00)	Legally Sound But Unhelpful
10(3)	(04-00)	101 Damnations – Delays at National Defence
16(1)(c)	(03-00)	The Priority of Police Investigations
	(07-00)	Who Blew the Whistle?
17	(10-00)	Fear of Retribution
18(a) & (b)	(02-00)	Selling Government's Expertise
19(1)	(01-00)	Refugees and Access to Legal Services
	(13-00)	Who's Calling? Who's Calling the Shots?
23	(11-00)	Spud Secrets
24(1)	(14-00)	Public Secrets
30(1)(f)	(05-00)	Political Interference or Incompetence?
	(06-00)	Staying Away from the Shredders at National Defence
	(12-00)	A Little Extra Effort Required
69(1)	(09-00)	An Unfortunate Attachment

Glossary

Following is a list of department abbreviations appearing in the index:

AAFC	Agriculture and Agri-Food Canada
ACOA	Atlantic Canada Opportunities Agency
CCPERB	Canadian Cultural Property Export Review Board
CFIA	Canadian Food Inspection Agency
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CMC	Canadian Museum of Civilization
F&O	Fisheries and Ocean Canada
Fin	Finance Canada
IC	Industry Canada
IRB	Immigration and Refugee Board
ND	National Defence
RCMP	Royal Canadian Mounted Police

CORPORATE MANAGEMENT

The Privacy and Information Commissioners share premises and corporate services while operating independently under their separate statutory authorities. These shared services—finance, personnel, information technology and general administration—are centralized in Corporate Management Branch to avoid duplication of effort and to save money for both government and the programs. The Branch is a frugal operation with a staff of 15 (who perform many different tasks) and a budget representing 14 per cent of total program expenditures—a five percent reduction over last year.

Resource Information

Managers continually pursue innovative approaches to the delivery of their programs without adversely affecting the quality level of service to the public.

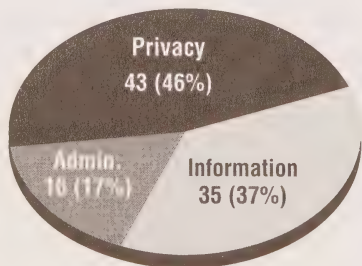
The Offices' combined budget for the 1999-2000 fiscal year was \$10,212,990. Actual expenditures for 1999-2000 were \$9,930,660 of which personnel costs of \$6,993,103 and professional and special services expenditures of \$1,137,776 accounted for more than 80 per cent of all expenditures. The remaining \$2,937,557 covered all other expenditures including postage, telephone, office and information technology equipment and office supplies.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (resources by organization/activity) and Figure 2 (details by object of expenditure).

Figure 1

RESOURCES BY ORGANISATION /ACTIVITY (1999-2000)

Human Resources



Financial Resources

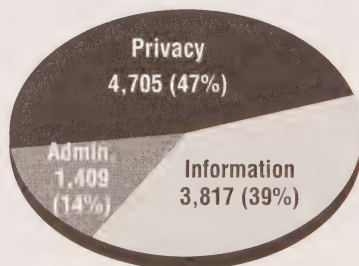


Figure 2

DETAILS BY OBJECT OF EXPENDITURE

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	2,253,716	2,850,369	766,018	5,870,103
Employee Benefit Plan Contributions	447,600	523,030	152,370	1,123,000
Transportation and Communication	87,344	111,970	111,605	310,919
Information	66,102	33,176	1,722	101,000
Professional and Special Services	360,298	600,401	177,077	1,137,776
Rentals	4,210	28,633	19,860	52,703
Purchased Repair and Maintenance	7,745	76,575	11,498	95,818
Utilities, Materials and Supplies	26,984	24,667	39,670	91,321
Acquisition of Machinery and Equipment	561,791	448,225	128,988	1,139,004
Other Payments	900	8,116	—	9,016
Total	3,816,690	4,705,162	1,408,808	9,930,660

* Totals are equal to those Reported in the 1999-00 Public Accounts of Canada.

Tableau 2

VENTILATION PAR ARTICLE DE DÉPENSE

	Gestion	Vie privée	Information	Total
Salaires	766 018	2 850 369	2 253 716	5 870 103
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	152 370	523 030	447 600	1 123 000
Transports et communications	111 605	111 970	87 344	310 919
Information	1 722	33 176	66 102	101 000
Services professionnels et spéciaux	177 077	600 401	360 298	1 137 776
Locations	19 860	28 633	4 210	52 703
Achats de services de réparation et d'entretien	11 498	76 575	7 745	95 818
Services publics, fournitures et approvisionnement	39 670	24 667	26 984	91 321
Acquisition de machines et d'équipement	128 988	448 225	561 791	1 139 004
Autres dépenses	—	8 116	900	9 016
Total	1 408 808	4 705 162	3 816 690	9 930 660

* Les totaux sont équivalents à ceux qui ont été indiqués dans les Comptes publics du Canada 1999-2000.

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des bureaux et des services généraux, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services intégrés – les finances, le personnel, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisés à la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes. La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 15 personnes (qui exercent de multiples fonctions) et un budget équivalent à 14 p. 100 des dépenses de programme total – soit une réduction de 5 p. 100 par rapport à l'an dernier.

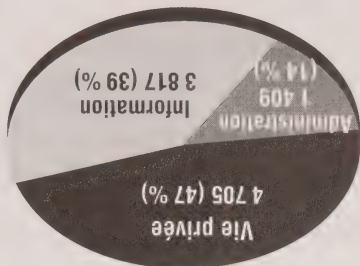
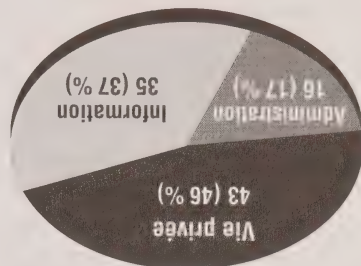
Nos ressources

Les gestionnaires cherchent constamment à adopter des façons de faire novatrices

Tableau 1

UTILISATION DES RESSOURCES PAR ORGANISME/ACTIVITÉ (1999-2000)

Ressources humaines Ressources financières



pour la prestation de leurs programmes sans nuire à la qualité du service offert au public.

Le budget des deux commissariats pour l'exercice financier 1999-2000 était de 10 212 990 \$. Les dépenses réelles pour 1999-2000 ont été de 9 930 660 \$, dont 6 993 103 \$ pour les dépenses liées au personnel et 1 137 776 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 80 p. 100 de toutes les dépenses. Le reste, soit 2 937 557 \$, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (ressources par organisme/activité) et au Tableau 2 (ventilation par article de dépense).

Article de la Loi	No. de l'affaire	Description
10(1)(a)	(08-00)	Fondé en droit, mais cela donne quoi ?
10(3)	(04-00)	Les 101 damnations – les retards à la Défense nationale
16(1)(c)	(03-00)	Priorité aux enquêtes policières
	(07-00)	Qui a vendu la mèche
17	(10-00)	Crainte de représailles
18(a) & (b)	(02-00)	Vente de l'expertise gouvernementale
19(1)	(01-00)	Refugiées et l'accès aux services juridiques
	(13-00)	Qui parle ? Qui prend les décisions ?
23	(11-00)	Les secrets des pommes de terre
24(1)	(14-00)	Secrets publics
30(1)(f)	(05-00)	Ingérence politique ou simple incompétence ?
	(06-00)	Gare aux déchiquetuses à la Défense nationale
	(12-00)	Encore un petit effort !
69(1)	(09-00)	Une malheureuse pièce jointe

Abréviations

Voici une liste des abréviations et des noms des ministères correspondants cités dans l'index :

AAC	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
APÉCA	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
CCFBC	Commission canadienne d'examiners des exportations de biens culturels
CFIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
MCC	Musée canadien des civilisations
P&O	Pêches et Océans
Fin	Ministère des Finances Canada
IC	Industrie Canada
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
DN	Défense nationale
GRC	Gendarmerie royale du Canada

Paragraphe 24(1)

D'après le paragraphe 24(1) de la Loi, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est interdite par les dispositions énoncées à l'Annexe II de la Loi. Parmi ces dispositions énoncées à l'Annexe II, figure l'article 24(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cet article protège les renseignements qui ont été obtenus par le ministre du Revenu national ou au nom de celui-ci aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu. La Commission semble estimer que les renseignements se rapportant au bien-fondé de la délivrance d'un crédit d'impôt ont été obtenus au nom du ministre du Revenu national et, par conséquent, ne peuvent pas être communiqués.

De l'avis du Commissaire, l'article 24(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu ne s'applique pas, étant donné que le certificat émis par la Commission ne révèle rien de la situation fiscale de M. Lastman et n'aboutira pas nécessairement entre les mains de Revenu Canada en vertu de l'article 24(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements demandés avaient été obtenus par la Commission afin de permettre à celle-ci d'évaluer si M. Lastman était admissible à un avantage. Les renseignements n'ont pas été obtenus par la Commission pour le compte du ministre du Revenu national. Il n'était donc pas opportun d'invoquer l'exception prévue au paragraphe 24(1). Le Commissaire à l'information a estimé que la plainte était fondée et recommandé que la Commission de communiquer les

Ce qu'il faut retenir

13 pages. La Commission a demandé à M. Lastman de consentir à la communication, ce qu'il a refusé; la Commission a donc refusé de mettre en œuvre la recommandation du Commissaire. Avec le consentement du plaignant, le Commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale de réviser le dossier et d'ordonner la communication des 13 pages. Les résultats de la procédure judiciaire seront inclus dans le rapport de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

Il est prématuré de tirer des enseignements définitifs d'une affaire qui est devant les tribunaux. Cependant, les Canadiens devraient savoir que des exceptions sont prévues à l'égard des protections de la vie privée applicables aux renseignements que le gouvernement détient à leur sujet. Cette affaire illustre deux de ces exceptions : d'abord, si quelqu'un décide de rendre publics des renseignements à son sujet, les documents contenant les renseignements en question pourraient alors ne plus être protégés comme ce serait le cas normalement en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information. Autrement dit, la Loi ne prévoit rien pour les « secrets publics »

Ensuite, si quelqu'un bénéficie d'un avantage discrétionnaire de nature financière de la part du gouvernement, tous les renseignements relatifs à la nature de l'avantage, ainsi que le nom du bénéficiaire, ne constituent plus des renseignements personnels à protéger. Ces renseignements seront communiqués à quiconque en fait la demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Le Commissaire a constaté que la grande majorité des documents se rapportant à la demande avaient, à juste titre, été soustraits à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Les documents se rapportant aux parties des dons pour lesquels aucun certificat de biens culturels n'avait été émis aux fins de l'impôt constituent des renseignements personnels au sujet des donateurs. De plus, les précisions relatives au don pour lequel un certificat avait été émis, y compris les documents donnés en soi, constituent des renseignements personnels au sujet des donateurs. Une grande partie de la collection pour laquelle un certificat avait été accordé consistait en des reportages publics sur des faits marquants intervenus dans la vie professionnelle et personnelle du maire et de son épouse. Quoi qu'il en soit, le Commissaire a l'information à jugé que la collection dans son entièreté, par la révélation des préférences de la famille quant à ce qu'elle avait choisi de conserver – constituait des renseignements personnels à son sujet.

Cependant, le Commissaire a l'information a relevé 13 pages de documents auxquels, en tout ou en partie, ne sont pas visés, à son avis, par l'exception prévue au paragraphe 19(1). Ces 13 pages révélaient que la ville de North York avait demandé à la Commission un certificat de biens culturels d'importation. Elles indiquaient que la demande avait été approuvée, le nom du client, le contenu des fonds d'archives et l'évaluation du don. Ces pages énonçaient également la juste valeur marchande, telle que déterminée par la Commission en vertu de la Loi sur l'importation et l'exportation de biens culturels.

Le Commissaire a conclu que le paragraphe 19(1) ne s'appliquait pas à ces pages, pour deux raisons. D'abord, les renseignements ne sont pas « personnels » aux fins du paragraphe 19(1). Une définition de « renseignements personnels » figure à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, cette dernière loi prévoit, lorsqu'il s'agit d'interpréter l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, que les renseignements personnels ne concernent pas les renseignements relatifs à « des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages ». Le Commissaire a jugé que le certificat émis par la Commission constitue un avantage financier parce que celui-ci a le potentiel de réduire l'impôt à payer par le détenteur. De plus, il a jugé que l'avantage était facultatif, étant donné que ce ne sont pas toutes les demandes qui sont approuvées.

Le Commissaire a ensuite conclu que l'exception prévue au paragraphe 19(1) ne s'appliquait pas à ces 13 pages à cause de l'interprétation du paragraphe 19(2). Certains renseignements, y compris les renseignements contenus dans les 13 pages, sont accessibles au public. L'alinéa 19(2)b) autorise le responsable d'une institution fédérale à donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où le public y a accès. Étant donné que le maire avait déjà fait des déclarations publiques contenant les mêmes renseignements que ceux figurant sur les 13 pages, le Commissaire a conclu que les 13 pages en question ne faisaient que réitérer ce qui était déjà connu par le public. Par conséquent, l'alinéa 19(2)b) justifiait la communication des renseignements fournis dans les 13 pages en question.

Paragraphe 19(1)

(14-00)
Secrets publics

Contexte

Un journaliste de Toronto s'était intéressé à l'examen et l'approbation, par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (« la Commission »), d'une demande de crédit d'impôt relativement au don d'archives et d'autres objets par Mel Lastman, ancien maire de l'ancienne ville de North York. Il avait demandé la communication de tous les documents se rapportant à la démarche, y compris les rapports d'évaluation établis par le Ministère ou des spécialistes de l'extérieur.

La Commission a refusé la communication des documents en question, en indiquant que ceux-ci sont visés par une exception à titre de « renseignements personnels » et que la communication était interdite par une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le journaliste a donc porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Cette affaire soulevait deux grandes questions. D'une part, les renseignements relatifs à un certificat de biens culturels (qui permet au bénéficiaire de réclamer un avantage fiscal correspondant au montant du certificat) constituent-ils des « renseignements personnels » qui doivent rester secrets en vertu de l'article 19? D'autre part, les renseignements relatifs à un certificat de biens culturels sont-ils réunis ou compilés en vertu de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et, par conséquent, soustraits à la communication en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*?

téléphoniques) émanant de personnes visées par les activités des décideurs.

Par conséquent, le Commissaire a conclu qu'il n'existait pas d'argument constitutif d'un dérogatoire pouvant justifier la noncommunication dans ce cas et a recommandé la divulgation des numéros de téléphone.

La Commission s'est pliée à la recommandation du Commissaire.

Ce qu'il faut retenir

Les responsables gouvernementaux bénéficient d'une zone de protection de la vie privée beaucoup plus restreinte que d'autres responsables. Cela s'explique, bien entendu, par la volonté de permettre aux citoyens de traiter avec des responsables « identifiables » plutôt qu'« anonymes » et d'assurer la plus grande transparence et reddition des comptes possibles dans l'administration fédérale. Bien qu'il soit courant dans l'administration fédérale, particulièrement dans les hautes sphères, de fournir à des fonctionnaires une ligne téléphonique privée dont le numéro est gardé secret, cette pratique ne repose pas sur des lois accordant aux institutions fédérales le droit de refuser la communication de ces numéros si ceux-ci sont demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Bien entendu, cette affaire a des ramifications pour les autres types d'informations du genre, comme les adresses de courrier électronique. Une plainte concernant le refus de communiquer des adresses de courrier électronique est d'ailleurs en cours d'enquête, et les résultats de celle-ci seront dévoilés l'an prochain.

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail ».

Le Commissaire a fait remarquer que la Loi ne prévoit rien quant aux numéros de téléphone directs des fonctionnaires et a conclu que le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* n'offre aucun fondement juridique qui permette à la Commission de refuser la communication des numéros de téléphone directs de ses membres. Le Commissaire a ajouté que les numéros de téléphone directs sont fournis aux frais du contribuable et pour des fins professionnelles.

Argument constitutionnel

Le Commissaire n'a pas jugé nécessaire de trancher la question de savoir si, au plan juridique, l'« intégrité » des procédures quasi judiciaires est protégée par une garantie constitutionnelle. Même en partant du principe, pour fin d'analyse, qu'une telle garantie existe, la Commission n'a pas selon lui avancé de preuves à l'effet que l'intégrité de ces procédures risquait vraisemblablement d'être compromise par la communication des numéros de téléphone directs de ses membres.

Particulièrement, même si les numéros de téléphone directs de ses membres sont publiés et communiqués depuis bien des années et même si certains des numéros figurent sur les sites Internet et les cartes de visite, la Commission n'a pas pu donner d'exemples de cas où l'intégrité de ses membres a souffert. De plus, le Commissaire a remarqué l'existence de protocoles largement acceptés sur les mesures à prendre par les personnes exerçant des fonctions quasi judiciaires dans les cas de communications importunes (y compris les appels

fonctionnaire? Telle est une question soulevée par la plainte.

Une autre question s'est toutefois posée pendant l'enquête. La Commission a présenté un argument voulant que, même s'il n'était pas possible d'invoquer le paragraphe 19(1) pour justifier la noncommunication, une garantie constitutionnelle dérogatoire, relative à l'intégrité des organismes quasi judiciaires, justifierait la noncommunication. La Commission a soutenu que ses membres exercent des fonctions quasi judiciaires et que leur indépendance et impartialité pourraient être compromises si les citoyens avaient accès à leurs numéros de téléphone directs au travail.

Paragraphe 19(1) –

Renseignements personnels

D'après le raisonnement du Commissaire, pour pouvoir invoquer à bon droit le paragraphe 19(1), les renseignements que l'on ne veut pas communiquer doivent être « personnels », conformément à la définition prévue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La définition en question est très large et comprend tous les renseignements consignes « concernant un individu identifiable ». Cette vaste définition est toutefois restreinte par les alinéas j) à l) de l'article 3. Selon ces alinéas, certains renseignements ne constituent pas des « renseignements personnels » aux fins de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le

Commissaire s'est particulièrement fondé sur le sous-alinéa (j)(ii), qui sous-trait de la définition de « renseignements personnels » les renseignements sur : « (j) un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment,

Il arrive parfois que des documents qui ne sont pas, matériellement, en la possession d'une institution fédérale soient assujettis au droit d'accès. Par exemple, lorsque le ministre en question a légalement le droit d'obtenir des documents pour lesquels il a payé, mais qui sont conservés par des experts conseils, il sera tenu de les obtenir et de les traiter en réponse à une demande de communication.

En interprétant l'article 4, il importe de tenir compte de l'objet de la Loi, comme il est énoncé à l'article 2, c'est-à-dire « élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale » pour faire avancer le « principe du droit du public à leur communication ». Cela explique pourquoi l'expression « documents des institutions fédérales » est plus forte que la notion de « possession ». Sinon, il serait possible de faire en sorte que les documents ne soient pas, matériellement, en la possession de l'administration fédérale afin de miner le droit d'accès.

À cet égard, il convient de rappeler aux fonctionnaires que, en vertu de l'article 67.1 de la Loi sur l'accès à l'information, constitue désormais une infraction le fait de dissimuler un document (ou de conseiller à une autre personne de dissimuler un document) dans l'intention de contrecarrer le droit d'accès. Ainsi, quiconque cherche à soustraire des documents au droit d'accès en en confiant la possession matérielle à une entité qui n'est pas assujettie à la Loi sur l'accès à l'information risque de contrevenir à cette nouvelle disposition assortie de sanctions.

(13-00) Qui parle? Qui prend les décisions?

Contexte

Un avocat qui, depuis 1991, représente régulièrement des clients devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avait demandé et, d'ailleurs, obtenu un répertoire des numéros de téléphone au bureau des membres de la Commission. En 1999, il en avait demandé un nouveau. Cette fois, la Commission avait refusé de fournir les numéros de téléphone directs de ses membres. Elle avait alors indiqué au demandeur :

L'avocat avait porté plainte au Commissaire à l'information.

Problème juridique

En vertu de l'exception invoquée par la Commission, soit le paragraphe 19(1), les responsables d'une institution gouvernementale sont tenus de refuser la communication de renseignements qu'ils détiennent au sujet d'individus identifiables (renseignements personnels). Cette protection peut-elle s'appliquer aux numéros de téléphone au travail – voire à la ligne directe – d'un

Le droit d'accès, qui est énoncé à l'article 4 de la Loi, s'applique à tous les documents relevant « des institutions fédérales ». Dans cette affaire, Pêches et Océans avait adopté une interprétation étroite de l'expression « relevant ». Le Ministère a en effet soutenu qu'il ne possédait pas matériellement les documents demandés et que, par conséquent, ceux-ci ne relevaient pas vraiment de lui, aux fins de l'article 4. Était-ce la bonne interprétation?

Le Commissaire a jugé qu'il s'agissait là d'une interprétation beaucoup trop étroite. Il a signalé le fait que l'enquête avait été commandée par la Direction générale des services de coordination des communications, pour le compte de Pêches et Océans, et que l'entreprise de recherche était légalement tenue de fournir copie de son rapport final au client. Dans les circonstances, le Commissaire a déterminé que les documents « relevaient » suffisamment de Pêches et Océans pour que celui-ci puisse en obtenir copie auprès de l'entreprise de recherche et traiter ceux-ci en vue de leur communication. Le Commissaire a conclu que les documents étaient assujettis au droit d'accès, même s'ils ne figuraient pas dans les dossiers de Pêches et Océans.

Pêches et Océans a convenu d'obtenir les documents visés par la demande et de les communiquer au demandeur. La plainte a ainsi été jugée réglée.

Le plaignant avait demandé au ministre des Pêches et Océans de lui fournir de l'information sur des sondages d'opinion et des groupes de discussion menés par une compagnie de recherche pour le compte du Ministère. Le Ministère avait envoyé au plaignant copie de l'enquête téléphonique menée par l'entreprise, mais pas le rapport final de l'enquête dans son entier. Le Ministère avait mené une recherche exhaustive à Ottawa et à Vancouver pour trouver le rapport, mais en vain, et il hésitait à demander à l'entreprise de recherche de lui fournir l'information manquante. Il a informé le plaignant qu'il n'entrerait pas dans les obligations du Ministère de demander à l'entreprise de chercher des renseignements dans ses dossiers pour donner suite à une demande de communication. Dans sa lettre au plaignant, le Ministère concluait : [Traduction] « Malheureusement, nous ne pouvons en faire davantage à ce stade. Merci de votre patience. »

L'enquête avait permis de révéler que l'accord conclu entre l'entreprise de recherche et la Direction générale des services de coordination des communications de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) prévoyait que la Direction générale reçoive copie du rapport final.

Le secret professionnel qui lie un avocat à son client s'étend-il aux renseignements accessibles au public? Le secret professionnel qui lie un avocat à son client prend-il fin au moment où se termine la procédure?

Le Commissaire à l'information n'est-il pas que certains renseignements étaient admissibles à une exception en tant que documents privilégiés. Il s'agit-il notamment de documents scientifiques déjà publiés, de bibliographies scientifiques, de lois et de règlements fédéraux, de statistiques, de directives et de politiques ministérielles, de jugements de tribunaux, affidavits, requêtes, pièces déposées à la cour, et de notes de service administratives destinées au ministre et au sous-ministre, d'info capsules, de questions et réponses et de plans de communication.

Le Ministère avait également invoqué une exception générale en vertu de l'article 23 de la Loi pour tous les documents concernant les négociations entourant le règlement intervenu dans l'affaire du PVY¹¹. Les négociations sont incluses dans le caractère privilégié du secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le Commissaire a dit estimer que, lorsque la procédure judiciaire est terminée, le caractère privilégié de la procédure prend fin pour les communications dérivées en prévision de procédures – par exemple, les rapports établis par des spécialistes du domaine –, à moins que les documents en question ne soient liés à une autre poursuite envisagée ou en cours.

Ce qu'il faut retenir

Le Ministère a accepté de communiquer l'information qui était déjà accessible au public et les autres renseignements qui n'étaient plus visés par le privilège applicable aux procédures judiciaires. Le Commissaire à l'information s'est dit convaincu que les documents qui n'avaient pas été communiqués tombaient sous le coup de l'exception relative au secret professionnel qui lie un avocat à son client et que le pouvoir discrétionnaire énoncé à l'article 23 avait bien été exercé. Le Commissaire a dit que l'information a donc jugé que la plainte était réglée.

Les renseignements qui sont déjà accessibles au public ne sont pas visés par les exceptions applicables aux communications protégées par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. De plus, lorsque la procédure judiciaire est terminée, le privilège prend fin également pour ce qui est des communications dérivées faites en prévision d'une poursuite – par exemple, les rapports établis par des spécialistes –, à moins que les documents ne soient liés à une autre poursuite envisagée ou en cours.

(11-00)
Les secrets des
pommes de terre

Contexte

Le plaignant avait, à la demande de son avocat, demandé la communication de tous les renseignements concernant le rapport d'un spécialiste établi pour le compte d'Agriculture et Agroalimentaire Canada au sujet de l'infestation de cultures de pommes de terre par une souche du virus Y de la pomme de terre (PVYⁿ). Le plaignant avait également demandé toute la correspondance relative aux négociations menées entre le gouvernement fédéral et une entreprise privée dans un recours collectif qui avait été réglé deux ans avant le dépôt de la demande. Il s'agissait d'une poursuite relative aux pertes encourues par des cultivateurs de pommes de terre attribuables à la présomue négligence du Ministère qui aurait incorrectement diagnostiqué le PVYⁿ dans les cultures. Le Ministère avait soustrait à la communication la majorité des renseignements demandés en invoquant le secret qui lie un avocat à son client. Les documents se rapportant à la première partie de la demande ont presque tous été exclus en vertu du secret professionnel qui lie un avocat à son client. Et une exception générale, se rapportant au caractère privilégié des négociations menées en vue d'un règlement en vertu du secret professionnel qui lie un avocat à son client, a été invoquée pour tous les renseignements qui auraient pu s'appliquer à la seconde partie de la demande.

de pêcher par excès de prudence dans les circonstances et soustraire les documents à la communication.

Le Commissaire a cependant estimé que l'approche adoptée par le Musée (de bonne foi, tout de même) ne résistait pas au critère énoncé à l'article 17. De l'avis du Commissaire, la menace doit être réelle (par exemple, des voies de fait ou du harcèlement) et risquer vraisemblablement de se concrétiser – au niveau d'une probabilité. Dans ce cas, il n'était pas question de violence physique. La haute direction du Musée avait déconseillé à l'auteur présumé des menaces de profiter des menaces à toute personne proche de la personne qui avait été congédiée et d'avoir des contacts avec tout témoin à cette affaire. L'intéressé(e) s'est conformée) à la directive, et les menaces ont cessé. Bien qu'il soit possible que la communication des renseignements puisse causer des préjudices, cela est tout de même peu probable. Le Musée a souscrit à cet avis et communiqué les documents.

Ce qu'il faut retenir

L'article 17 ne peut pas s'appliquer simplement en fonction d'une intuition, d'un doute ou de la possibilité que la communication en question risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. Il conviendrait de déployer un effort raisonnable pour évaluer la nature et le niveau réels du risque et la mesure dans laquelle celui-ci peut se concrétiser.

(10-00) Crainte de représailles

Contexte

Un ancien employé du Musée canadien des civilisations qui avait été congédié a demandé, par l'intermédiaire d'un représentant syndical, que lui soient communiqués tous les documents d'enquête se rapportant à son congédiement et ce, dans le but de préparer une défense contre la mesure. Figuraient parmi les documents demandés des témoignages d'employés qui avaient vu les actes ayant conduit au congédiement de l'employé et/ou qui avaient participé à ceux-ci.

Le Musée avait indiqué que toutes les déclarations de témoins, s'il en existait, étaient visées par une exception en vertu d'un certain nombre de dispositions de la Loi. Particulièrement, le Musée avait soutenu que la communication des renseignements demandés risquait vraisemblablement de menacer la sécurité d'individus.

Problème juridique

En vertu de l'article 17, le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'individus.

Le Musée a fondé sa décision d'invoquer l'article 17 sur des informations signalées à des cadres supérieurs et voulant qu'une personne proche du demandeur ait proféré des menaces à l'endroit d'un des témoins. Le Musée a jugé qu'il se devait

Ce qu'il faut retenir

confidentiels du Cabinet ne devraient pas être visés par l'exclusion prévue à l'article 69. Il a présenté des arguments au Bureau du Conseil privé pour voir si celui-ci pourrait revenir sur sa décision, étant donné que des plans d'entreprise analogues avaient été communiqués au plaignant dans les années antérieures. Industrie Canada a, à terme, communiqué l'ensemble du plan d'entreprise au plaignant, avec seulement quelques exceptions mineures. Le Commissaire a considéré que la plainte était réglée.

documents sont créés expressément pour le Cabinet et sont à juste titre visés par l'exclusion. D'autres sont créés à d'autres fins, mais peuvent être présentés au Cabinet conjointement à un document du Cabinet. Si l'on peut communiquer le document figurant en annexe sans divulguer le fait que celui-ci a été examiné par le Cabinet ou sans divulguer le contenu du document du Cabinet auquel il était annexé, le document en question devrait faire l'objet de prélèvements et être communiqué.

(09-00) Une malheureuse pièce jointe

Contexte

Dans cette affaire, une malheureuse pièce jointe – à un document du Cabinet – avait empêché la communication de documents qui, dans d'autres circonstances, auraient été publics. Le plaignant avait demandé copie du plan d'entrepris de Partenariat technologique Canada pour l'exercice 1998-1999. Le plaignant avait d'ailleurs reçu des plans d'entrepris analogues antérieurement, documents qui n'avaient subi que quelques prélèvements. Dans ce cas toutefois, le document était joint à une présentation au Conseil du Trésor. Et le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet. Industrie Canada a donc prétendu que le plan d'entrepris était, par conséquent, un document confidentiel du Cabinet et a refusé d'en communiquer la moindre partie.

Problème juridique

Paragraphe 69(1)

D'après le paragraphe 69(1) de la Loi, la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Autrement dit, elle ne permet pas la communication de documents du Cabinet. Cependant, peut-on refuser la communication de documents « autonomes » simplement parce qu'ils sont joints à des présentations au Cabinet? Le Commissaire a conclu que les documents « autonomes » qui peuvent être séparés de documents

Le Commissaire a conclu qu'il incombat au Ministère d'informer le demandeur dans ce cas, étant donné que les documents détenus aux Archives concernaient les Finances. Cela dit, le Commissaire a également constaté que le ministère des Finances s'était acquitté de son obligation de mener une recherche approfondie et professionnelle. La recherche en question avait été menée par des fonctionnaires connaissant le sujet visé et ayant suffisamment d'expérience et d'ancienneté pour bien connaître l'organisation du Ministère, et tous les secteurs potentiels où auraient pu se trouver les documents en question ont fait l'objet de recherches.

Ce qu'il faut retenir

L'institution fédérale qui a reçu une demande de communication a pour obligation primaire de lancer une recherche approfondie et professionnelle. Si la recherche révèle que les documents visés par la demande pourraient se trouver ailleurs, l'institution devrait informer le demandeur de la marche à suivre.

[N.d.l.r. : Un fait nouveau est intervenu dans cette affaire. On a en effet récemment appris que le ministère des Finances avait bien en sa possession des procès-verbaux de réunions du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada au moment où celui-ci avait indiqué qu'il n'existait pas de document sur ce sujet. Le Commissaire a lancé une nouvelle enquête, qui est actuellement en cours. Il sera fait état des résultats de l'enquête en question dans le rapport annuel de l'an prochain.]

(08-00) Fondé en droit, mais cela donne quoi?

Contexte

Au printemps de 1999, les médias et la Chambre des communes se sont fait l'écho d'allégations voulant que le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, ait pu être en conflit d'intérêts lorsqu'il a pris part aux travaux du Cabinet concernant les compensations à verser aux victimes du sang contaminé. Il y aurait eu conflit d'intérêts parce que M. Martin faisait partie du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada – une filiale des *Connaught Laboratories*.

Par conséquent, des demandes de communication ont été présentées au ministère des Finances en vue de l'obtention du procès-verbal des réunions du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada, de 1972 à 1990. On a alors fait savoir au demandeur que, après des recherches approfondies, aucun document n'avait été trouvé sur ce sujet. Le demandeur a donc écrit au Commissaire à l'information, en indiquant qu'un représentant du ministère des Finances avait siégé au conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada pendant les années en question et que les membres du conseil d'administration recevaient copie des procès-verbaux de toutes les réunions. Le plaignant avait soutenu que les procès-verbaux appartenant donc au ministère des Finances et qu'ils auraient dû figurer dans les dossiers du Ministère, conformément aux marches à suivre relatives à la conservation des documents.

L'enquête a confirmé que le ministère des Finances était bien représenté auprès du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada de 1972 à 1981 par des sous-ministres. Elle a également révélé que plusieurs recherches approfondies avaient été menées à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère pour trouver des documents se rapportant à la demande. Ces recherches avaient été menées par des employés chevronnés, connaissant le sujet en question, mais n'avaient pas permis de trouver de documents sur le sujet dans les fonds documentaires du Ministère. On a toutefois trouvé des documents pertinents aux Archives nationales, fait qui n'avait pas été mentionné dans la réponse envoyée au demandeur. On s'était en effet borné à informer celui-ci qu'aucun document n'existait sur le sujet aux Finances.

Problème juridique

Cette affaire soulève deux questions. D'abord, dans quelle mesure les recherches doivent-elles être intensives pour donner suite aux demandes de communication? Puis, les institutions sont-elles obligées de renvoyer les demandeurs à d'autres institutions où pourraient se trouver les documents demandés?

D'après le Manuel du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information :

« Bien qu'en vertu de la Loi, une institution ne soit tenue de donner suite à une demande de communication que si elle possède le document demandé, elle devrait aider une personne à présenter sa demande, même si celle-ci ne lui est pas destinée. »

Problème juridique

Le principal problème juridique ici a trait à la portée de l'alinéa 16(1)(c). L'alinéa peut-il s'appliquer à une activité d'exécution de la loi qui est terminée et servir à protéger l'identité des plaignants? Dans l'affaire *Rubin c. le Canada (ministre des Transports)*, la Cour d'appel fédérale avait jugé que l'expression « enquête licite » dans cet alinéa se rapportait à des enquêtes précises et non pas au processus général d'enquête. Par conséquent, le risque de préjudice aux « enquêtes licites » susceptible de découler de la communication des renseignements doit s'appliquer à une enquête donnée qui est déjà en cours ou qui est sur le point d'être lancée, et non pas à des enquêtes éventuelles. Dans ce cas, le Ministère s'était fondé sur un passage différent de l'exclusion prévue à l'alinéa 16(1)(c), soit « risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ». Le raisonnement serait-il le même que celui dans l'affaire *Rubin*, qui portait sur les risques de préjudice aux « enquêtes licites »? Autrement dit, l'exception s'applique-t-elle seulement à des activités particulières et actuelles destinées à faire respecter les lois? Si c'est le cas, à l'issue d'activités données visant à faire respecter une loi et du dépôt d'accusations, ou après que l'on a décidé de ne pas porter d'accusations et de fermer le dossier, on ne peut alors pas invoquer l'exception pour refuser la communication des renseignements. Par ailleurs, si l'exception s'applique à toute activité de respect de la loi, y compris des activités futures, le Ministère serait autorisé à invoquer l'exception même à l'issue de l'activité de respect de la loi.

Une grande partie du raisonnement repose sur l'objet de la Loi qui est énoncé à

l'article 2. Le paragraphe 2(1) prévoit que les exceptions sont précises et limitées. La Cour fédérale a pour sa part constamment interprété ces exceptions de manière étroite. Par conséquent, le Commissaire à l'information a conclu que le Ministère ne pouvait plus invoquer l'alinéa 16(1)(c) pour refuser la communication au demandeur une fois que l'activité de respect de la loi en question était terminée. Le Ministère a accepté la recommandation du Commissaire et communiqué le document.

Paragraphe 19(1)

Le Commissaire à l'information a conclu que le Ministère avait appliqué comme il se doit l'exclusion obligatoire prévue au paragraphe 19(1) et s'appliquant aux renseignements personnels. Le paragraphe prévoit en effet que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements personnels visés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les renseignements dont la communication avait été refusée consistaient en des renseignements personnels relatifs à l'un des enquêteurs du Ministère et les noms, les adresses et les numéros de téléphone de personnes non associées à une entreprise qui ont porté plainte au sujet des produits du demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Si la communication de renseignements se rapportant à une activité de respect de la loi en cours risque vraisemblablement de nuire au déroulement de l'activité en question, il est justifié d'invoquer l'exception prévue à l'alinéa 16(1)(c). Cependant, lorsque l'activité en question est terminée, l'exception ne s'applique plus.

(07-00) Qui a vendu la mèche?

Contexte

Le demandeur représentait une entreprise chargée de l'emballage et de la distribution d'un produit alimentaire. L'Agence canadienne d'inspection des aliments avait, en réponse à une plainte, mené enquête à l'égard de l'entreprise pendant l'année précédant le dépôt de la demande.

L'entreprise croyait que la plainte avait été déposée par un compétiteur et avait demandé toute l'information que détenait le Ministère relativement à la plainte et aux activités et procédures ultérieures menées à l'encontre de la compagnie, y compris le nom et l'adresse de l'auteur de la plainte, copie de la plainte, tous les documents et les dossiers se rapportant à la plainte et aux enquêtes subséquentes, et toutes les notes et les lettres que se sont échangées les divers organismes d'enquête. Au moment du dépôt de la demande, l'enquête était terminée, et des accusations avaient été portées.

Agriculture et Agroalimentaire Canada avait décidé que les documents demandés ne pouvaient pas être communiqués parce que la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois. Le Ministère croyait également que la communication pourrait dissuader d'autres personnes à porter plainte contre des entreprises. Il a également soutenu qu'une partie des renseignements en question constituait des renseignements personnels et ne pouvait donc pas être communiquée en vertu de la Loi.

Dans le cas qui nous occupe, le plaignant avait été témoin de certaines activités liées à des documents visés par une demande de communication qui, vues sous un certain angle et sans autres explications, pouvaient sembler illicites. Cependant, une enquête plus poussée menée par le Commissariat a montré que les activités en question étaient tout à fait licites.

Même si le Commissaire à l'information n'a pas relevé de méfaits en vertu de la Loi, cette affaire nous permet de présenter de nouvelles dispositions assorties de sanctions, prévues à l'article 67.1. Les fonctionnaires qui tentent de contourner le droit des Canadiens à pouvoir prendre connaissance de l'information détenue par le gouvernement risquent désormais d'être reconnus coupables d'un acte criminel, et pas seulement de subir les foudres du Commissaire à l'information.

Cette affaire offre également une leçon importante au sujet des versions provisoires de documents. Le Commissaire a l'information a conclu que toutes les info capsules – qu'il s'agisse de versions provisoires ou de versions approuvées – qui existent lorsqu'une demande de communication est reçue devraient être recensées et traitées en vertu de la Loi. Cette conclusion a des conséquences importantes pour tous les autres ministères. En effet, une demande visant des documents donnés devrait être interprétée comme visant les versions provisoires et définitives des documents, sauf avis contraire.

oubli, et non pas d'un acte de mauvaise foi. En fait, l'info capsule en question avait été fournie à trois autres demandeurs.

Problème juridique

Paragraphe 67.1

Au moment de la destruction, de la mutilation ou de la dissimulation alléguées d'info capsules, la Loi ne prévoyait aucune sanction pour de tels actes. Cependant, le 25 mars 1999, des modifications à la Loi sont entrées en vigueur et prévoient que quiconque, notamment, détruit, mutilé, modifie ou dissimule un document commet une infraction. En vertu, donc, du paragraphe 67.1 :

67.1(1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraîner le droit d'accès prévu par la présente loi :

- a) détruire, tronquer ou modifier un document;
- b) falsifier un document ou faire un faux document;
- c) cacher un document;
- d) ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas a) à c).

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

- a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de 10 000 \$, ou de l'une de ces peines;
- b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de 5 000 \$, ou de l'une de ces peines.

Définition de « documents » – article 3

Les versions provisoires d'info capsules qui sont encore assujetties au processus d'approbation du Ministère n'ont pas été fournies à au moins un demandeur. Des responsables du Ministère ont soutenu que les versions provisoires d'info capsules ne constituent pas des « documents » qui devraient être recensés et traités en vertu de la Loi *sur l'accès à l'information*. Pourtant, le Commissaire à l'information a conclu que toutes les info capsules – qu'il s'agisse de versions provisoires ou de versions approuvées – qui existent lorsqu'une demande de communication est reçue devraient être recensées et traitées en vertu de la Loi.

Ce qu'il faut retenir

Cette affaire illustre la façon dont les malentendus découlant d'une connaissance partielle des circonstances de la part d'un plaignant peuvent se solder par des allégations de méfaits graves.

Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale

Contexte

Le Commissaire à l'information a deux fois fait état de la mutilation et de la destruction de documents à la Défense nationale pendant l'enquête sur les événements qui se sont produits en Somalie (voir les Rapports annuels 1995-1996 et 1996-1997). Une allégation plus récente laissait entendre – du moins jusqu'à ce que notre enquête en conclue autrement – que le Ministère n'avait tiré aucun enseignement de la mise au jour de ses méfaits antérieurs.

Le plaignant, un membre des Forces canadiennes, avait allégué qu'un officier supérieur des Forces canadiennes avait tronqué et/ou détruit (ou avait ordonné à quelqu'un de tronquer ou de détruire) des info capsules officielles de la

Défense nationale de sorte que celle-ci puisse répondre à des demandes de renseignements portant sur différents sujets – par exemple, les contrats d'achat d'hélicoptères ou des questions relatives aux effectifs des Forces canadiennes. Le plaignant avait allégué que des info capsules avaient été détruites, même si l'agent supérieur savait que celles-ci étaient censées être remises en réponse à une demande de communication. Le plaignant avait aussi allégué que certaines personnes pouvaient avoir décidé de ne pas fournir une info capsule visée par une demande de communication.

À cause du sérieux de ces allégations, le Commissaire à l'information avait donné instruction à ses enquêteurs de mener des entrevues sous serment. L'enquête a visé de nombreux secteurs. En plus d'un examen détaillé des

dossiers se rapportant à une douzaine de demandes de communication relatives à des info capsules, le personnel du Commissaire à l'information a interviewé une douzaine de témoins. Les enquêteurs ont analysé le fonctionnement du Bureau de liaison avec les médias à la Défense nationale et comparé plusieurs communications de renseignements en réponse à des demandes d'accès avec le dossier principal des info capsules qui est conservé au Quartier général de la Défense nationale afin de voir si des documents se rapportant à une demande avaient été soustraits à la communication.

Le Commissaire à l'information n'a trouvé aucune preuve à l'effet que quiconque ait tronqué ou détruit des info capsules se rapportant à une demande de communication ou ait ordonné à quiconque de le faire. Les mesures prises qui semblaient suspectes aux yeux du plaignant, qui, de par ses fonctions, n'avait qu'une connaissance partielle des circonstances entourant les événements en question, se sont avérées tout à fait convenables après une enquête approfondie. Le Commissaire à l'information a également conclu que nul n'avait tenté de soustraire des info capsules à la communication à des demandeurs. Dans un dossier examiné par nos enquêteurs, une info capsule n'avait pas été communiquée, même si elle se rapportait à une demande. Il s'agissait cependant d'un

Donner instruction de retarder les réponses

Le chef de cabinet du ministre avait donné instruction aux responsables ministériels de ne pas donner suite aux demandes de communication – peu importe la mesure dans laquelle les réponses à celles-ci étaient en retard – tant que les besoins en communication du Ministre n'avaient pas été satisfaits. Cette instruction constitue de l'ingérence illicite dans le processus de traitement des demandes de communication à la Défense nationale.

Ce qu'il faut retenir

Les mesures malencontreuses décrites plus haut qui ont été prises dans le but d'exercer un contrôle sur la circulation de l'information à l'extérieur de la Défense nationale ne sont pas propres à ce ministère. Ailleurs dans l'administration fédérale, l'on privilégie les préjudices de la communication prochaine de documents donnés) au détriment des droits conférés par la Loi, des demandeurs à recevoir une réponse dans les délais. Trop souvent, les besoins du « patron » sont davantage respectés que la Loi.

Les ministres disposent d'un moyen de contre cette tendance, soit en donnant des instructions explicites à leurs collaborateurs et collaboratrices de ne pas retarder les réponses aux demandes de communication dans le simple but de satisfaire leurs besoins en communication. Un autre moyen consisterait à restreindre le plus possible la diffusion de l'identité des demandeurs. Il n'est généralement pas nécessaire que les ministres connaissent l'identité des demandeurs.

par le cabinet du ministre. Les projets de réponses comprenaient le nom et l'adresse des demandeurs.

Problème juridique

Identité des demandeurs

Le Commissaire à l'information a alors convaincu des responsables de la Défense nationale de ne pas fournir systématiquement les noms des demandeurs au cabinet du ministre ni à quiconque à l'extérieur du bureau de l'AAPRP (y compris le sous-ministre, le sous-ministre adjoint et le directeur général des Affaires publiques). La Défense nationale n'a cependant pas écarté la possibilité que les noms de demandeurs aient été fournis au cabinet du ministre à la demande de celui-ci, étant donné que celui-ci est, légalement parlant, le « responsable de l'institution » en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

La Loi sur l'accès à l'information ne prévoit rien quant à l'utilisation et la divulgation de l'identité des demandeurs dans un ministère. La Loi sur la protection des renseignements personnels interdit cependant aux ministères d'utiliser ou de divulguer des renseignements personnels, sauf aux fins pour lesquelles l'information a été recueillie. Dans cette optique, le Commissaire à l'information a conclu que la divulgation du nom des demandeurs devrait être limitée aux personnes qui ont besoin de l'information pour traiter les demandes de communication.

Le fait d'utiliser l'identité d'un demandeur en vue de préparer le ministre à répondre à des questions au sujet de la communication prochaine de renseignements ne constitue pas une utilisation conforme de ces renseignements, comme le définit l'article 8(2)a) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

collaborateurs et collaboratrices en vue d'empêcher ou d'influencer, de manière illécite, la prise de décisions par les personnes chargées du traitement des demandes de communication en vertu de la Loi.

M. Hart avait relevé deux types possibles d'ingérence politique. Le premier consisterait en des efforts délibérés, déployés par l'adjoint spécial ou le cabinet du ministre, pour retarder l'envoi des réponses aux demandes de communication – particulièrement, les demandes émanant des médias. Le second consisterait en l'exercice d'une influence, par le ministre ou ses collaborateurs ou collaboratrices, sur les décisions relatives à la communication ou au refus de communication de documents demandés en vertu de la Loi.

Le Commissaire à l'information a confirmé que, au début de l'année 1999, le chef de cabinet du ministre avait donné instruction aux responsables du Ministère de ne pas répondre aux demandes de communication – peu importe la mesure dans laquelle les réponses seraient retardées – tant que les besoins en communication du ministre n'auraient pas été satisfaits. Le Commissaire a l'information s'est dit convaincu que le chef de cabinet avait agi de son propre chef, et non pas sur les instructions du ministre. Il a conclu que ces instructions constituaient une ingérence improprie dans le traitement des demandes de communication présentées à la Défense nationale. Il a fait part de ses préoccupations au ministre et recommandé que celui-ci annule les instructions en question. Le ministre a donc émis la directive du 6 avril 1999 dont il a été question plus haut. L'enquête du Commissaire à l'information n'a pas mis au jour d'ingérence directe ou indirecte par le ministre, le

personnel du cabinet du ministre ou l'adjoint spécial en ce qui concerne les décisions prises par les responsables investis du pouvoir délégué de communiquer ou non l'information en vertu de la Loi. Les exceptions invoquées par les responsables chargés d'exercer les fonctions d'accès à l'information n'ont pas fait l'objet d'ingérence de la part des personnes chargées des examens du « caractère délicat » de l'information qui étaient menés pour le compte du ministre. Il est rarement arrivé que le personnel du cabinet du ministre ait demandé à examiner les documents censés être communiqués en vertu de la Loi. Le cas échéant, cela n'était pas dans le but de reconsidérer la teneur des documents que l'on se proposait de communiquer.

Divulgateur de l'identité des demandeurs d'accès

M. Hart avait allégué que l'identité de certains demandeurs avait pu être divulguée, de manière improprie, à l'adjoint spécial et puis, par celui-ci, au cabinet du ministre. Le Commissaire à l'information a conclu que l'adjoint spécial avait bien eu accès aux noms et aux identités de tous les demandeurs et que, à l'occasion, il avait également informé des membres du cabinet du ministre de l'identité de demandeurs. La chose s'est produite particulièrement lorsque les demandes de communication émanaient de représentants des médias ou de députés. Après le départ de l'adjoint spécial, le bureau de l'AIPRP a commencé à fournir copie des projets de réponse au cabinet du ministre, avec des informations et une note d'accompagnement. L'on procédait ainsi chaque fois que le bureau de l'AIPRP et les Affaires publiques estimaient qu'un dossier était de nature délicate et assujéti à l'examen

Le principal rôle de cet adjoint spécial consistait à examiner les documents avant leur communication par la Défense nationale en réponse à des demandes de communication et à déterminer si les documents en question contenaient des questions « délicates » devant être signalées au ministre avant la communication. Le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée achevait quelque 95 p. 100 de toutes les demandes à l'adjoint spécial à cet effet. L'examen pouvait prendre de plusieurs jours jusqu'à plusieurs mois, selon la charge de travail de l'adjoint spécial et le volume et la complexité des documents en cause. L'adjoint spécial devait à lui seul examiner en moyenne une centaine de dossiers par mois. Il n'a pas tardé à se trouver débordé. D'autres retards considérables ont été enregistrés aux Affaires publiques lorsque l'adjoint spécial jugeait nécessaire la rédaction d'info capsules. Des retards supplémentaires, allant d'une semaine à plusieurs mois, se produisaient également au cabinet du ministre lorsque les collaborateurs et collaboratrices de celui-ci examinaient les documents fournis par le bureau de l'AIPRP, l'adjoint spécial et les Affaires publiques et le renseignaient le ministre, si nécessaire, sur la communication prochaine de l'information.

Le 5 mai 1999, le Ministère a fait des représentations écrites au sujet de la plainte de M. Hart et indiqué avoir retenu les services de Consultation et Vérification Canada pour l'examen de son processus de traitement des demandes de communication. Cette commande visait essentiellement la recherche d'un moyen efficace d'informer le ministre de la communication de documents jugés délicats tout en respectant les exigences énoncées dans la Loi sur l'accès à l'information.

Ingérence politique

M. Hart avait laissé entendre que le rôle de liaison assumé par l'adjoint spécial au sein du cabinet du ministre pouvait s'être soldé par de l'ingérence politique dans le processus d'accès à l'information à la Défense nationale. Dans ce contexte, la Commission a l'information à inter-préter l'expression « ingérence politique » comme toute influence directe ou indirecte exercée par le ministre ou ses

L'adjoint spécial a quitté le Ministère le 15 mai 1999, et le sous-ministre adjoint (Services financiers et ministériels) a instauré un processus rationalisé pour l'examen des documents à l'intention du cabinet du ministre. Il semble que ce nouveau processus ait engendré une diminution radicale du nombre de dossiers acheminés au cabinet du ministre et une baisse considérable du temps pris par le bureau de l'AIPRP, les Affaires publiques et les collaborateurs et collaboratrices du ministre pour satisfaire aux besoins en communication de celui-ci. Le Commissaire à l'information a assuré M. Hart que le Commissariat continuerait de suivre ce dossier important après de responsables de la Défense nationale, de sorte que les besoins en communication du ministre ne soient pas privilégiés au détriment du droit des demandeurs à des réponses dans les délais.

Le Commissaire à l'information a également signalé que le ministre avait émis une directive le 6 avril 1999, à l'intention du sous-ministre et du chef d'état-major de la Défense, au sujet des autres plaintes relatives aux retards et du Commissariat à l'information, pour rappeler aux personnes au traitement des demandes de communication l'obligation qui leur incombe de traiter celles-ci dans les délais prévus dans la Loi.

(05-00) Ingérence politique ou simple incompétence?

Contexte

Le 5 février 1999 Jim Hart, député, écrivait au Commissaire à l'information pour lui faire part de son inquiétude au sujet des fonctions exercées à la Défense nationale par M. Aldege Bellefeuille, adjoint spécial au sous-ministre adjoint (Services financiers et ministériels). M. Hart craignait en effet que M. Bellefeuille n'ait été chargé des demandes de communication présentées par des membres des médias. M. Hart estimait que cette façon de procéder était tout à fait impropre, tout en constatant une source de retards dans le traitement des demandes de communication. De plus, les justifications de l'affectation de M. Bellefeuille lui semblaient douteuses. M. Hart voyait dans ces activités une mauvaise utilisation des ressources ministérielles et mettait en doute l'intégrité du bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels à la Défense nationale. M. Hart craignait également que ne soient communiqués au ministre les noms des demandeurs, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la Loi.

Retards

Le Commissaire à l'information a conclu que le rôle de cet adjoint spécial dans le traitement des demandes de communication créait sans contredit un goulot d'étranglement dans tout le processus. Il en résultait des retards sérieux dans les réponses aux demandes de communication au moment où les réponses étaient pourtant prêtes à être envoyées.

mettre en lumière le fait que le respect de la Loi doit être prioritaire. Le ministre a également assuré au Commissaire à l'information que lui-même et ses collaborateurs et collaboratrices ne perdraient jamais de vue l'importance du respect de la Loi. Une directive en ce sens a été émise le 6 avril.

Donc, après un processus laborieux s'étalant sur bien des mois, une correspondance considérable, moult atomements et excuses du Ministère, les maintes réunions et enquêtes, le Commissaire à l'information a jugé réglé le volet « retard » des diverses plaintes ayant été déposées.

Le Commissaire a conclu que, sauf si une prorogation de délai a été invoquée en vertu de l'article 9, l'article 7 de la Loi oblige le responsable d'une institution fédérale à répondre dans les 30 jours suivant la réception d'une demande de communication. La Loi ne confère à un ministre ou un ministère aucun droit de retarder les réponses aux fins de considérations politiques, y compris la nécessité de satisfaire aux besoins en communication du ministre.

Ce qu'il faut retenir

Les droits, conférés par la Loi aux demandeurs, à des réponses dans les délais doivent l'emporter sur le déroulement des activités d'approbation et de communication d'un ministère. Le fait de permettre à un ministre ou à un ministère de retarder les réponses dans le simple but de « valider » des communications de nature délicate est totalement contraire à l'intention de la Loi sur l'accès à l'information. S'il faut vraiment procéder à un tel examen, alors qu'on le fasse à l'intérieur des délais de réponse.

- La Défense nationale n'a pas respecté les délais prévus dans la Loi pour le traitement des demandes de communication dans tous les cas; dans cinq cas, le retard s'établissait à plus de 200 jours (dont 410 jours dans un dossier);
- le sous-ministre n'a pas respecté son engagement d'assurer le traitement des demandes en retard d'ici le 15 janvier 1999;
- le sous-ministre a toléré des retards de plus en plus longs dans ces cas de sorte que les dossiers puissent être (traduction) « examinés pour que l'on détermine s'ils contiennent des éléments devant être soumis à l'attention du ministre »;
- le volume des documents demandés ne justifie pas les retards;
- le chef de cabinet du ministre avait donné instruction aux agents du Ministère de surseoir au traitement des demandes de communication de sorte que le cabinet du ministre puisse examiner les réponses proposées et les documents établis aux fins de communications et de la période de questions; ces instructions ont été fournies [traduction] « sans qu'il soit tenu compte des droits que le Parlement confère aux citoyens dans la Loi sur l'accès à l'information ».

Problème juridique

Peut-on justifier de retarder les réponses aux demandes de communication au-delà des délais prévus dans la Loi pour s'assurer que les ministres sont prévenus de la communication prochaine de renseignements de nature délicate?

Le Commissaire à l'information a conclu que le chef de cabinet n'aurait pas dû donner instruction aux agents du Ministère de retarder encore des réponses déjà en retard dans le simple but de satisfaire aux fins du cabinet du ministre. De plus, le sous-ministre n'aurait pas dû tolérer ou accepter ces instructions lorsque le respect de celles-ci donnait lieu à des comportements illicites.

Le Commissaire à l'information a signalé son intention de recommander que le ministre diffuse immédiatement une directive écrite à l'intention de ses collaborateurs et collaboratrices et des responsables du ministère prévoyant ce qui suit :

L'on s'attend que les personnes investies du pouvoir délégué de donner suite aux demandes de communication exerceront ce pouvoir conformément aux délais prévus dans la Loi. Les efforts raisonnables déployés en vue de s'assurer que les besoins en communication du ministre sont satisfaits avant la diffusion des réponses n'ont rien de répréhensible. Cependant, les réponses déjà tardives aux demandes de communication ne devraient pas être retardées davantage afin de satisfaire aux besoins en communication du ministre. De plus, les réponses tardives ne devraient pas être retardées davantage dans le processus d'approbation supérieur du Ministère.

Le 11 mars 1999, le ministre s'est engagé à émettre dans la semaine qui suivait une directive à l'intention des agents principaux et des responsables afin de « sensibiliser » ceux-ci aux exigences de la Loi sur l'accès à l'information et de

s'était engagée à fournir une réponse au demandeur au plus tard le 15 janvier 1999. Le Commissaire à l'information avait écrit au plaignant pour lui expliquer qu'il considérerait la plainte comme étant réglée, mais qu'il continuerait à suivre le traitement de sa demande pour s'assurer que la Défense nationale respecterait son engagement.

La Défense nationale a encore trouvé le moyen de ne pas respecter la procédure dans une multitude d'autres dossiers. Le 12 novembre 1998, le Commissaire à l'information écrivait au sous-ministre de la Défense nationale pour lui faire savoir qu'un peu plus de la moitié seulement des 101 plaintes avaient été réglées. Quelque 47 plaintes restaient en suspens, et la Défense nationale proposait d'y donner suite seulement en décembre 1998 ou en janvier, février, mars ou avril 1999. Le Commissaire à l'information a alors indiqué que, étant donné que le Ministère n'avait pas pu respecter les délais de réponse précédents dans ces cas, il ne devrait pas s'offrir le luxe de repousser encore les échéances. Il a recommandé que toutes les causes en suspens soient traitées par le Ministère au plus tard à la date à laquelle le Ministère s'était engagé ou au plus tard le 15 janvier 1999, selon la première de ces échéances.

Le sous-ministre de la Défense nationale a accusé le coup et accepté la recommandation voulant que toutes les demandes visées par une plainte soient traitées au plus tard le 15 janvier 1999. Il a cependant indiqué que certains dossiers seraient susceptibles d'engendrer des volumes considérables de documents, dont au moins 6 000 pages dans un de ces cas.

L'histoire ne s'arrête pas là. Le 14 janvier 1999, le sous-ministre écrivait au Commissaire à l'information pour lui faire savoir que, malgré les efforts déployés par son ministère, 15 seulement des dossiers en suspens avaient été traités. Donc, en date du 15 janvier 1999, 23 des 101 plaintes restaient en attente de traitement.

Le 10 février 1999, le Commissaire à l'information faisait savoir au sous-ministre qu'il avait décidé de prendre l'initiative d'enquêtes relatives aux demandes de communication restées sans réponse. Il optait pour cette solution parce que le Ministère n'avait pas respecté ses engagements et, de ce fait, privait les plaignants de leur droit de demander une révision par la Cour fédérale du refus présumé de communiquer les documents demandés.

Le Commissaire à l'information a émis des assignations à comparaître à l'intention du sous-ministre et du chef de cabinet du ministre de la Défense nationale. L'enquête subséquente menée par le Commissaire a révélé que le cabinet du Ministère avait été prévenu de la communication de documents susceptibles de faire les manchettes pendant le traitement des demandes de communication. Le Commissaire à l'information a constaté qu'une grande partie des retards dans le traitement des demandes de communication était attribuable au temps nécessaire pour le « tri » des documents en question à l'intention du cabinet du Ministère et la rédaction de notes d'information et d'info capsules pour le ministre.

Le 2 mars 1999, le Commissaire à l'information résumait ses préoccupations dans une lettre destinée au ministre :

(04-00) Les 101 damnations – les retards à la Défense nationale

Contexte

Une demande de communication présentée au ministère de la Défense nationale – parmi 101 – faisait ressortir le problème troublant des retards qui a continué de hanter le Ministère au cours de l'année écoulée. La demande concernait tous les documents, dossiers, courriels, etc., se rapportant à la vente d'hélicoptères Kiowa des Forces canadiennes à un homme d'affaires ou une entreprise privée. Le demandeur avait également demandé la communication de tous les documents se rapportant à la saisie de ces mêmes hélicoptères par la police.

La Défense nationale a reçu la demande le 31 mars 1998. Le 4 octobre de la même année, soit plus de six mois plus tard, le plaignant écrivait au Commissaire à l'information pour se plaindre que les documents demandés n'avaient toujours pas été communiqués.

Ce plaignant n'était pas seul. Sa plainte venait s'ajouter à cent une autres. Le 6 octobre, le Commissaire à l'information écrivait au sous-ministre de la Défense nationale afin d'obtenir son aide dans le règlement des 101 plaintes de retard dans le traitement de demandes de communication déposées contre le Ministère.

Dans le cas qui nous occupe, le Commissaire à l'information n'avait trouvé aucune justification licite au retard dans le traitement de la demande. Par conséquent, la Défense nationale

période discrète de maintien du secret à l'issue de laquelle l'APÉCA pourrait traiter les documents en vue de leur communication en vertu de la Loi.

Le Commissaire à l'information a conclu que l'APÉCA avait fait la preuve qu'une enquête était en cours et que la réponse de celle-ci au demandeur satisfaisait aux critères de l'alinéa 16(1)c). Le Commissaire à l'information a conclu que l'alinéa 16(1)c) justifiait le maintien du secret jusqu'à ce que la GRC termine son examen des dossiers visant à déterminer quels documents se rapportaient à son enquête.

Ce qu'il faut retenir

Cette affaire illustre l'équilibre que les ministères doivent trouver lorsqu'ils essaient de coopérer avec des organismes d'enquête. Quant il s'agit de déterminer si une exception en vertu de l'alinéa 16(1)c) est justifiée, le responsable d'une institution doit faire la preuve que l'enquête est en cours tout en ayant également des motifs raisonnables de croire que la communication de l'information visée par l'exception pourrait vraisemblablement nuire à la conduite de l'enquête.

De plus, lorsque les documents sont entre les mains de l'organisme d'enquête, c'est l'organisme d'enquête, et non pas le ministère qui a reçu la demande, qui détermine l'échéancier pour le renvoi des documents à l'institution fédérale. Si l'échéancier en question semble raisonnable, le Commissaire à l'information n'ira pas s'ingérer en tentant de forcer l'institution d'origine à traiter plus tôt les documents. Cependant, une fois que l'organisme d'enquête a terminé son examen des dossiers et qu'il l'a fait savoir à l'institution chez qui il a saisi les dossiers, les documents devraient être traités en vue de leur communication.

(03-00) Priorité aux enquêtes policières

Contexte

Des allégations de pratiques illégales portées à l'endroit d'un ministre de la Nouvelle-Écosse avaient piqué la curiosité d'un journaliste d'Halifax. Le journaliste avait demandé que lui soient communiqués tous les documents détenus par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) se rapportant à toute demande d'aide financière présentée par une certaine compagnie. Une seconde demande d'accès avait été déposée relativement à tous les documents détenus par l'APECA concernant un programme d'assainissement de l'environnement et de formation qui avait été annoncé en juillet 1997. Quelques jours après le dépôt des demandes, l'APECA apprenait que la GRC faisait enquête à l'égard des deux éléments, et la GRC avait saisi les documents s'y rapportant.

L'APECA maintenait que, une fois que les documents avaient été saisis par la GRC, ceux-ci étaient tous considérés comme faisant partie d'une enquête en cours, et seuls les enquêteurs pouvaient désormais en déterminer l'utilité. L'Agence a donc refusé de communiquer les documents demandés (dont elle avait gardé copie), en invoquant l'alinéa 16(1)(c) de la Loi (risque de nuire au déroulement d'enquêtes licites) pour justifier sa décision. Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

L'alinéa 16(1)(c) s'applique-t-il automatiquement à tout document que la GRC a saisi chez une institution fédérale dans le cadre d'une enquête? Telle est la question posée dans cette affaire.

L'APECA a soutenu qu'il ne lui revenait pas de déterminer la pertinence des documents ou si les documents devaient ou ne devaient pas être exclus en vertu de l'alinéa 16(1)(c). Elle estimait en effet qu'avec la saisie, la question était réglée. L'enquêteur principal de la GRC dans ce dossier a expliqué que la GRC devrait examiner les renseignements figurant aux dossiers saisis à l'Agence afin de déterminer si l'information était pertinente et si d'autres enquêtes seraient nécessaires. L'enquêteur a soutenu que la communication de toute information au demandeur à ce stade pourrait nuire à l'enquête. Il a dit estimer qu'il faudrait environ trois mois pour examiner tous les documents en fonction de leur pertinence. À ce moment, les documents qui ne se rapporteraient pas à l'enquête seraient renvoyés à l'APECA. Si l'APECA recevait alors une autre demande de communication visant ces documents, elle pourrait y donner suite sans s'inquiéter de l'exception prévue à l'alinéa 16(1)(c).

Le Commissaire a estimé qu'il conviendrait dans ce cas d'adopter une approche mettant en équilibre le droit d'un organisme d'enquête, en l'occurrence la GRC, de mener son enquête comme bon lui semble, et les droits des demandeurs à l'information. Le Commissaire à l'information a jugé acceptable la réponse de la GRC, soit qu'il faudrait environ trois mois pour examiner tous les documents. Cette façon de faire offrirait en effet une

Le Commissaire à l'information a dans ce cas souscrit à la position de la GRC. Celle-ci a en effet fourni des preuves selon lesquelles le document en question a une valeur commerciale étant donné que le CD-ROM suscite un intérêt constant de la part d'organisations nationales et internationales ainsi que la volonté chez celles-ci de verser des crédits considérables en vue de la conduite de recherches supplémentaires et de la mise en marché du produit. De plus, le Commissaire à l'information, sur la foi de la preuve présentée, s'est dit convaincu qu'une communication illimitée du document risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité de la GRC en ce qui concerne les négociations que mène celle-ci en vue de la conclusion d'accords de partenariat pour la recherche et la production de versions futures du CD-ROM. Le Commissaire a conclu que la plainte n'était pas fondée.

Ce qu'il faut retenir

À mesure que les organisations gouvernementales participent de plus en plus à des entreprises commerciales visant la production de revenus, les refus de communiquer des documents à cause de la valeur commerciale ou des risques pour la compétitivité augmentent nécessairement. Cependant, pour justifier l'exception, il ne suffira pas d'invoquer une certaine valeur commerciale ou de vagues risques pour la compétitivité; il faudra présenter des éléments de preuve clairs et directs.

De plus, le droit d'accès prévu dans la Loi n'est pas censé servir à contourner l'obligation de payer un prix raisonnable pour ce qui est ou pourrait devenir un produit commercial apportant des retombées économiques à l'ensemble des contribuables.

des conditions relatives à l'entretien, CD-ROM et de ses mises à jour.

Le plaignant, qui n'avait pas l'intention de devenir un vérificateur bénévole (ce qu'il lui aurait permis de recevoir le CD-ROM gratuitement), a demandé que le CD-ROM lui soit communiqué. La GRC a rejeté sa demande pour deux raisons :

- Le CD-ROM contient des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une; risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale.

Problème juridique

Cette affaire soulève la question de savoir si l'on peut invoquer l'article 18 pour empêcher la communication de renseignements qui ont déjà été remis à certains membres du public.

Alinéas 18a) et b)

L'alinéa 18a) de la Loi autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada ou à une institution fédérale et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une. Pour sa part, l'alinéa 18b) autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication d'un document contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale.

(02-00) Vente de l'expertise gouvernementale

Contexte

La GRC utilise des publications vendues sur le marché pour pouvoir reconnaître les armes à feu que ses agents rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions policières. Ces dernières années, la GRC a automatisé sa vaste collection d'information « commerciale » et l'a emmagasinée sur un CD-ROM intitulé *Table de référence des armes à feu*. Elle a entrepris la création de ce CD-ROM en 1994. Au coût de près de 3 millions de dollars, 24 analystes ont réuni et photographié diverses armes à feu et mis ensemble toute l'information disponible sur papier au sujet de celles-ci. Il pourrait s'agir de la collection la plus complète de données descriptives au monde. Et ces renseignements sont mis à jour régulièrement.

Les corps policiers de partout dans le monde ont manifesté un grand intérêt à l'égard du CD-ROM, et des organismes négocient avec la GRC en vue d'une éventuelle conduite de travaux de recherche et production conjointes du CD-ROM. La GRC a remis le CD-ROM, gratuitement, à un groupe de personnes appelées « vérificateurs ». Ces « vérificateurs » sont des bénévoles associés à des clubs d'armes à feu, des clubs de tir et des marchands d'armes ou qui s'intéressent aux activités de ceux-ci. Ils aident les propriétaires d'armes à feu à remplir les formulaires nécessaires à l'enregistrement de leurs armes. Pour les encourager à faire office de vérificateurs, ces personnes reçoivent une formation ainsi qu'un exemplaire du CD-ROM et de ses mises à jour. Ces bénévoles doivent cependant signer une lettre d'entente énonçant

Ce qu'il faut retenir

Lorsque des demandes requièrent la communication constante d'information, il faut conclure que le demandeur a une relation suivie avec l'institution qui reçoit la demande et un besoin spécial en information ou en services. Le recours à la Loi sur l'accès à l'information peut alors constituer un argument de « dernier recours » utilisé par le demandeur pour se faire entendre par l'institution en question. Ces types de demandes indiquent que les parties doivent travailler ensemble – hors du cadre de la Loi – à la recherche de solutions.

Même si les institutions ne sont pas tenues par la Loi de donner suite aux demandes relatives à la communication régulière d'information pendant un avenir prévisible, elles devraient tout de même chercher à satisfaire aux besoins en information du demandeur, à titre de service à la clientèle.

Bien entendu, si un demandeur souhaite la communication de renseignements personnels concernant des tiers, il convient de trouver un équilibre entre les droits à l'accès à l'information et les droits à la protection de la vie privée. Il est en effet plus difficile de justifier la communication constante de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, lequel prévoit des conditions spéciales, applicables au cas par cas.

Enfin, le Commissaire à l'information a porté son attention sur l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, lequel autorise la communication des renseignements personnels dans les cas suivants :

- 1) des raisons d'intérêt public justifiées nettement une éventuelle violation de la vie privée;

- 2) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

Pour le demandeur, l'avantage pour les personnes sous garde comme les raisons d'intérêt public semblaient évidents. Le fait que les personnes sous garde soient représentées par des conseillers juridiques tôt dans le processus pourrait éviter des ajournements inutiles des audiences de la Commission et assurerait une représentation plus efficace. Par ailleurs, le demandeur estimait que la communication de renseignements limités n'entraînerait qu'une violation minimale de la vie privée des intéressés.

CIC a exhorté le Commissaire à prendre en compte l'ampleur et la « constance » de la communication demandée. Le Ministère a en effet soutenu que, s'il devait fournir les listes des personnes sous garde au Service d'aide juridique de la C.-B., il lui faudrait aussi, au nom de l'équité, les remettre à tous les autres avocats. Du point de vue de CIC, l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels est censé être utilisé avec parcimonie et dans des

circonstances particulières; le recours à cet alinéa pour justifier une communication constante, à grande échelle, de renseignements personnels contre-viendrait, aux yeux de CIC, à l'obligation de mettre en équilibre le droit à la vie privée et le droit à l'accès à l'information. CIC a également soutenu que les personnes sous garde avaient déjà toutes les occasions raisonnables de retenir les services d'avocats et que les comparutions de personnes sous garde qui ne sont pas représentées par un avocat entraîneraient très peu de retard dans le processus d'attribution du statut de réfugié. CIC a proposé de travailler avec le Service d'aide juridique de la C.-B. à la recherche d'autres solutions. Le Commissaire à l'information a reconnu que le recours à la Loi sur l'accès à l'information, dans cette affaire, représentait un moyen radical et pas nécessairement approprié d'atteindre le but du Service d'aide juridique de la C.-B., savoir la prestation de services juridiques plus opportuns aux personnes sous garde. Il a convenu avec le Ministère que l'intérêt des individus et du public à l'égard de la prestation de services juridiques efficaces aux détenus était déjà raisonnablement satisfait. Dans ce cas, la violation de la vie privée des personnes sous garde, si minime soit-elle, n'était pas justifiée.

Obligation de créer un document

L'enquête a déterminé que CIC produit systématiquement un document qui contient, pour chaque personne sous garde : le nom du demandeur, la principale langue parlée et la date de l'audience auprès de la Commission. Le Commissaire et le Ministère ont convenu que le document en question correspondait à la demande. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la question de savoir si CIC est tenu de produire un document dans le seul but de donner suite à une demande de communication.

Paragraphe 19(1)

Nul ne conteste le fait que l'information demandée concerne des personnes identifiables et constitue donc des « renseignements personnels » au sens du paragraphe 19(1) de la Loi. L'aspect le plus difficile concerne la question de savoir si n'importe laquelle des dispositions du paragraphe 19(2) autorise CIC à communiquer les renseignements personnels demandés. Le paragraphe 19(2) autorise la communication de renseignements personnels dans les cas où :

1) l'individu qu'ils concernent y consent;

2) le public y a accès;

3) la communication est conforme à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Alinéa 19(2)a)

Dans le cas qui nous occupe, le demandeur soutenait que les personnes sous garde consentiraient vraisemblablement à la communication de l'information si on leur demandait. CIC a pour sa part soutenu qu'il revient aux personnes

sous garde de décider de consulter ou non un avocat et, le cas échéant, de choisir l'avocat en question. Étant donné que toutes les personnes sous garde ne font pas nécessairement appel au Service d'aide juridique de la C.-B., CIC a dit estimer ne pas pouvoir supposer que les personnes sous garde consentent à la communication de l'information. À ce sujet, le Commissaire à l'information a conclu que l'on ne pouvait pas présumer du consentement des intéressés. Il a de plus dit croire qu'il serait déraisonnable d'obliger CIC à démarcher toutes les personnes sous garde, en permanence, dans le but d'obtenir leur consentement éclairé en vue de la communication de l'information demandée. Le Commissaire a donc conclu que l'alinéa 19(2)a) n'autorisait pas la communication de l'information.

Alinéa 19(2)b)

L'enquête a permis au Commissaire de constater que, en tant que point de fait, l'information demandée (nom de la personne sous garde, lieu de détention et principale langue parlée) n'était pas accessible au public sous toute autre forme ou en tout autre endroit. Elle a révélé que la Commission affichait une partie de l'information le jour de l'audience, mais pas suffisamment à l'avance aux yeux du demandeur.

Le Commissaire à l'information a donc conclu que l'alinéa 19(2)b) n'autorisait pas la communication de l'information demandée.

(01-00)

Les réfugiés et l'accès aux services juridiques

Contexte

Les personnes qui arrivent au Canada sans les documents nécessaires, comme les demandeurs du statut de réfugié, peuvent être détenues jusqu'à ce que leur cas soit entendu et tranché par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La détention est alors la responsabilité du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC).

Pendant leur détention et avant l'audition de leur cas, les personnes sous garde sont informées par CIC de leur droit à un avocat; on leur fournit des listes d'avocats et leur donne accès à des appareils téléphoniques. Si elles ne retiennent pas les services d'un avocat, on leur accorde une nouvelle possibilité de le faire au moment de l'audience. Il arrive parfois que les audiences doivent être repoussées parce que les personnes sous garde ne sont pas représentées le jour de celle-ci.

Ces quelques renseignements expliquent pourquoi la *Legal Services Corporation of British Columbia* (Service d'aide juridique de la C.-B.) a décidé qu'elle pourrait améliorer les services juridiques offerts aux personnes sous garde et contribuer à réduire les retards accumulés dans la tenue des audiences en se montrant proactive, c'est-à-dire en se rendant dans les centres de détention pour offrir aux personnes sous garde des services juridiques, sans attendre qu'on la contacte.

Pour être autorisé à fournir ce service, le Service d'aide juridique de la C.-B. avait demandé à CIC de lui transmettre chaque jour une liste contenant, pour chaque personne sous garde : le nom, le lieu de détention et la principale langue parlée.

Lorsque le Ministère a refusé, un représentant de l'organisme a présenté une demande de communication relative à la liste. La demande officielle a également été rejetée. CIC a répondu ce qui suit au demandeur : 1) Il n'a pas une telle liste; 2) même s'il avait une telle liste, il n'est pas autorisé à violer la vie privée des personnes sous garde en communiquant leurs noms; 3) il n'est pas tenu de donner suite à des demandes visant la prestation quotidienne de renseignements dans l'avenir; 4) la Commission affiche déjà les listes des personnes convoquées à une audience.

Problème juridique

Cette plainte soulève les problèmes juridiques suivants :

- i) CIC était-il obligé de créer un document contenant l'information demandée par le demandeur?
- ii) CIC était-il obligé de refuser l'information, conformément au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de protéger la vie privée des personnes sous garde?
- iii) CIC était-il obligé de fournir l'information demandée à tous les jours, comme on lui avait demandé?

[N.d.l.r. : L'article 85 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité a été ajouté à l'Annexe II en juin 2000. Des précisions seront fournies à ce sujet dans le rapport annuel de l'an prochain.]

III. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la de la Loi sur l'accès à l'information

PROJET DE LOI C-206

Le projet de loi C-206 a été déposé par J. Bryden, député libéral de Wentworth-Burlington, le 14 octobre 1999. Il pré-

voyait une série exhaustive et étendue de propositions de réforme de la Loi sur l'accès à l'information. Il avait d'abord été déposé par M. Bryden le 23 octobre 1997 en tant que projet de loi C-264. Le projet de loi C-206 a été présenté à la Chambre des communes pour être débattu parce

qu'il avait à l'origine reçu plus de

100 signatures de députés en faveur du projet de loi C-264. M. Bryden, cepen-

dant, avait apporté des changements à son projet de loi initial sans en faire part aux députés qui avaient donné leur

appui à son projet de loi avant qu'il ne le présente sous le nom de projet de loi C-206. En vertu des règles de la Chambre des communes, un projet de loi émanant d'initiative parlementaire peut figurer à l'ordre de préséance une fois que son parrain a déposé auprès du greffier une liste de 100 signatures de députés en sa faveur.

À la Chambre des communes, le 7 février 2000, un député réformiste a soulevé une question de privilège au sujet des changements qui ont été apportés au projet de loi après que M. Bryden a reçu les 100 signatures

nécessaires. Le débat relatif au projet de loi a été retardé, et l'affaire a été confiée au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre [N.d.l.r. : Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a conclu que M. Bryden doit obtenir 100 nouvelles signatures d'appui, ce qu'il a fait. Le projet de loi a été étudié en seconde lecture, où il a été défait, le 6 juin 2000.]

PROJET DE LOI C-329

Le projet de loi C-329 a été déposé par R. Bailey, député réformiste de Souris-Moose, le 22 novembre 1999. Il proposait que la Commission canadienne du bûle soit assujettie à la Loi sur l'accès à l'information. Le projet de loi n'a pas progressé au-delà de la première lecture.

PROJET DE LOI C-418

Le projet de loi C-418 a été déposé par R. Borotsik, député conservateur de Brandon-Souris, le 7 février 2000. Il propose la modification de la définition d'« institution fédérale » de façon à assujettir toutes les sociétés d'État et la Commission canadienne du bûle à la Loi sur l'accès à l'information.

II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

En 1999, le gouvernement a apporté des modifications à l'Annexe II de la Loi sur l'accès à l'information. L'Annexe fait état des interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux. Les modifications suivantes ont été apportées :

ANNEXE II

À l'Annexe II de la Loi, le renvoi au « paragraphe 39(8) » pour la Loi sur la sécurité ferroviaire a été remplacé par le renvoi au « paragraphe 39.2(1) », lequel prévoit que nul ne peut divulguer la teneur de documents sur la sécurité tels que décrits dans la Loi (1999, ch. 9, article 38, en vigueur le 1^{er} juin 1999).

Lorsque la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques sera proclamée en vigueur, l'Annexe II sera modifiée par l'ajout, en ordre alphabétique, d'un renvoi à la « DNA Identification Act – Loi sur l'identification par les empreintes génétiques » et un renvoi correspondant au « paragraphe 6(7) ». Ce paragraphe prévoit que nul ne peut, sauf conformément à l'article, communiquer un profil génétique qui est contenu dans la banque de données génétiques ou d'autres renseignements décrits (1998, ch. 37, article 14, qui entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil).

À une date qui sera fixée par proclamation, l'Annexe II sera modifiée par la suppression du renvoi à la « Canadian Environmental Protection Act – Loi canadienne sur la protection de l'environnement » et du renvoi correspondant aux « articles 20 et 21 » (1999, ch. 33, article 344, qui entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil).

D. Changements législatifs

Nouvelles institutions du gouvernement

En 1999, un certain nombre d'institutions fédérales ont été renommées, créées ou abolies. Par conséquent, les nouvelles institutions ont été assujetties à la Loi sur l'accès à l'information alors que d'autres ont été supprimées. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la Loi sur l'accès à l'information.

ANNEXE I

« Agence Parcs Canada » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 31, article 46, en vigueur le 21 décembre 1998).

« Ministère du Revenu national » est supprimé sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » et « Agence des douanes et du revenu du Canada » est ajoutée en ordre alphabétique sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1999, ch. 17, articles 106 et 107, en vigueur le 1^{er} novembre 1999).

Au moment de sa proclamation en vigueur, « Commission d'examen des griefs des Forces canadiennes » sera ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 35, article 106, entrera en vigueur par décret du gouverneur en conseil).

avait été déposée parce que le demandeur n'avait pas pu déposer une requête visant la contestation de la première décision dans les délais prévus au paragraphe 44(1) de la Loi sur l'accès à l'information. Comme rien ne prouve que les documents visés dans la première décision sont les mêmes que ceux qui sont visés dans la requête en révision, ou que les circonstances entourant les deux décisions sont liées, ou encore que la seconde décision a été prise dans le cadre d'un processus qui se prolonge dans le temps, en vertu de la Règle 302, la requête a été rejetée.

Peet c. le Canada (ministre des

Ressources naturelles) (T-827-99)

Section de première instance

Le juge chargé de l'affaire a rejeté la requête du demandeur relative à l'obtention de précisions concernant des documents dont la communication avait été refusée par le Ministre parce qu'ils contiennent des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le demandeur avait demandé les renseignements suivants afin d'être en mesure de bien préparer son dossier : le nom de l'auteur du document, le nom du destinataire et des personnes qui en ont reçu copie; la date, le sujet et la nature du document, le mode d'envoi choisi pour le document; d'autres précisions nécessaires au repérage du document, et les raisons pour lesquelles on a jugé qu'il s'agissait de renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. La juge chargée de l'affaire n'était pas disposée admettre la jurisprudence du requérant.

laquelle concernait les exigences voulant que les précisions dont il est fait état dans les déclarations assermentées se rapportant à des documents permettent au demandeur de déterminer si l'exception invoquée, savoir le secret professionnel qui lie un avocat à son client, était raisonnable. Elle a également souligné que les exigences en matière de déclarations assermentées se rapportant à des documents ne devraient pas s'appliquer aux requêtes en révision relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. De plus, la jurisprudence sur la communication de documents à l'avocat du demandeur ne s'applique pas aux affaires dans lesquelles le demandeur défend sa propre cause et celles mettant en cause le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Varma c. le Canada (Commissaire à la

protection de la vie privée) (T-1587-98)

Section de première instance

Le juge de première instance a débouté un demandeur qui contestait une « décision » du Commissaire à la protection de la vie privée et demandait que le président de la Société canadienne des postes émette une ordonnance pour la communication de ses dossiers personnels. La requête a été jugée non fondée et qualifiée de « recours abusif » puisqu'elle repose essentiellement sur des remarques accusatoires et racistes à l'encontre de policiers et de membres de la magistrature. Le juge a ordonné au requérant qu'il verse 5 000 \$ en frais et dépens.

ne rend pas en soi le document confidentiel. La Cour a fait remarquer que le document n'avait pas été fourni par *Dekalb* à titre confidentiel ni à la condition que celui-ci ne soit jamais communiqué au public. Le document a plutôt été créé par Agriculture Canada et consiste en des jugements d'inspecteurs gouvernementaux rendus à la suite d'observations. L'exacitude ou l'inexacitude des résultats des essais n'a rien à voir avec la requête en révision.

Do-Ky c. le Canada (ministre des Affaires étrangères et du Commerce international) (A-200-97) Cour d'appel

Dans cette affaire, Do-Ky a interjeté appel de la décision de la Section de première instance, laquelle avait rejeté sa requête en révision d'une décision du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international concernant la non-communication de quatre notes diplomatiques échangées entre le Canada et un autre Etat. L'Etat en question s'était opposé à la communication des notes parce qu'y étaient abordées des questions délicates dans ce pays. Par conséquent, Affaires étrangères et Commerce international Canada a décidé que les notes ne seraient pas communiquées, en vertu de l'article 13 et du paragraphe 15(1) de la Loi sur l'accès à l'information. Autrement dit, il s'agissait d'une correspondance diplomatique dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales parce que la communication, en l'absence du consentement du pays intéressé, pourrait risquer la violation de conventions diplomatiques.

Le Commissaire à l'information s'est dit d'accord avec la décision du Ministère, et le requérant, Do-Ky, a demandé la révision de la décision des Affaires étrangères en vertu de l'article 41. Le juge chargé de l'affaire a estimé que, même si trois des notes en question avaient été envoyées au pays étranger par le Canada et que seulement une avait été envoyée du pays étranger à l'intention du Canada, elles devraient toutes être soustraites à la communication étant donné qu'ensemble elles constituent une conversation entre des gouvernements et qu'il serait facile de saisir la teneur d'une moitié de cette conversation en lisant l'autre moitié. En appel, la Cour a convenu que toutes les notes devraient être soustraites à la communication étant donné que le Ministère avait demandé à l'Etat en question s'il consentait à la communication des quatre notes et que celui-ci avait fourni sa réponse à cet égard. De plus, le contenu des notes révèle un dialogue sur un sujet donné. La Cour a cependant souligné que, en vertu de l'article 15, rien ne permet de conclure que la communication risquerait d'entraîner des préjudices quelconques, mais qu'il incombe à la partie demandant la non-communication de faire la preuve du risque de préjudice.

Merck Frost Canada & Co. c. le Canada (ministre de la Santé nationale) (T-971-99) Section de première instance

Le juge chargé de l'affaire a rejeté une requête visant la modification de la requête en révision en vue de l'inclusion d'une contestation d'une autre décision prise par le Ministère quant à la communication de certains documents. La requête

certain documents. La Cour n'a trouvé aucun fondement probatoire pouvant corroborer une conclusion selon laquelle le demandeur était facturé pour des activités qui ne sont pas visées par le paragraphe 11(2) de la Loi. La Cour n'a accordé aucun dépens étant donné que la question de savoir si les plaintes relatives aux droits de demandes peuvent être instruites en vertu de l'article 41 et la question de savoir si le délai peut être prorogé pour le dépôt de la requête n'étaient pas nouvelles.

Dekalb Canada Inc. c. le Canada

(Agriculture et Agroalimentaire Canada)
(T-1998-97) Section de première instance

Dekalb Canada (un tiers) a déposé une requête en vertu de l'article 44 pour la révision d'une décision d'Agriculture Canada visant la communication de renseignements contenant les résultats de tests menés sur des échantillons de maïs hybride prélevés dans ses locaux. Le demandeur est partie à une poursuite intentée contre *Dekalb* par des agriculteurs qui ont utilisé le maïs et qui réclament des dommages intérêts.

Le tiers/demandeur soutient que l'information demandée tombe sous le coup de l'alinéa 20(1)c) de la Loi sur l'accès à l'information, s'agissant de renseignements de tiers dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité. *Dekalb* soutient que l'information en question se rapporte à des tests menés sur des variétés de semences qui ont été mises au point à la faveur d'activités constantes de recherche

et développement et dont la communication aurait pour effet de révéler des secrets industriels. *Dekalb Canada* soutient de plus qu'il s'agit de renseignements scientifiques ou techniques, qui sont de nature confidentielle, qui n'ont pas été diffusés dans le public et dont la divulgation compromettrait sa position dans la poursuite judiciaire. Le Ministère a invoqué l'exception au paragraphe 20(1) qui est prévue au paragraphe 20(2), selon lequel le paragraphe (1) ne l'autorise pas à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

La Cour a rejeté la requête, estimant que les documents en question tombaient sous le coup du paragraphe 20(2) en ce sens qu'ils contiennent les résultats d'« essais de produits ou d'essais d'environnement » effectués par une institution fédérale ou pour son compte, et que les essais ne constituaient pas une prestation de services fournis à titre onéreux. La Cour a également jugé que le paragraphe 20(1) ne s'appliquait pas au document étant donné que celui-ci ne révélait pas de secrets industriels, mais seulement les résultats d'une inspection gouvernementale. Le simple fait que le demandeur soit partie à une poursuite judiciaire intentée contre *Dekalb* et pouvait utiliser l'information contre cette entreprise

a été renvoyée au juge saisi de la requête pour décision, puis que celui-ci avait négligé de recevoir des représentations à ce sujet.

Culver c. le Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) (T-1390-98)

Section de première instance

Cette requête reposant sur l'article 41 a été rejetée étant donné que le tribunal a jugé que l'institution avait à bon droit refusé la communication de parties de contrats conclus entre la firme *Standard Aero* et l'institution mise en cause, en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi, puis que la divulgation « risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers ». L'information en question concernait les heures de travail à consacrer à diverses parties du contrat et les prix à l'unité, tarifs horaires et tarifs mensuels correspondants qui seront facturés pour l'exécution du contrat.

La Cour a admis en preuve la déclaration assermentée confidentielle d'un directeur du tiers, selon la prépondérance des probabilités, relative à une attente raisonnable de préjudices. Bien que les documents analytiques relatifs à la soumission aient été accessibles aux États-Unis une fois que le contrat a été attribué, les soumissions ne contenaient pas le même type de renseignements.

Cleaver c. le Canada (ministre du Patrimoine canadien) (T-1-99) Section de première instance

Il s'agissait d'une requête en vertu de l'article 41 en vue de la révision des droits relatifs à la préparation de copies imposés par le Ministère en vue de la communication de

fédéral, cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'invocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf en conformité avec cette loi.

Les Chippewas de la Première nation Nawash c. le Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (A-721-96) Cour d'appel

En première instance, il s'agissait d'une requête en vertu de l'article 44. Les Chippewas s'opposaient en effet à la communication par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de la correspondance, des résolutions de leur conseil de bande et des procès-verbaux des réunions du conseil de bande, soutenant que l'information en question tombait sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi s'appliquant aux renseignements financiers.

La Cour d'appel a rejeté l'appel pour les motifs voulant que de simples références aux terres dans les documents n'en faisaient pas des renseignements financiers. La Cour a toutefois refusé de fournir une définition de l'expression « renseignements financiers ». Elle a de plus jugé que les obligations de fiduciaire (c.à.d. l'obligation de soustraire à la communication l'information se rapportant aux terres indiennes) ne s'appliquaient pas étant donné que le gouvernement, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, agit en fonction d'une obligation de droit public. La Cour a également rejeté une contestation du paragraphe 13(1) de la Loi fondée sur l'article 15 de la Charte. La question des dépens

C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information

Aliments Prince Foods Inc. v. le Canada (Agriculture et Agroalimentaire Canada) (T-1817-98) Section de première instance

Il s'agit d'une requête présentée par l'entreprise *Aliments Prince Foods* (à la fois demandeur et tiers) en vue du retrait du ministère intime en tant que partie à l'affaire pour absence de qualité pour agir dans le dossier. Le ministère avait décidé de communiquer des documents visés par une demande, lesquels contenaient des renseignements se rapportant au tiers *Aliments Prince Foods*. Cette décision amena le tiers à présenter une requête en révision de la décision, en vertu de l'article 44 de la Loi sur l'accès à l'information et de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale.

La Cour a jugé que, étant donné que le Ministère avait pris une décision autorisant la communication de l'information demandée et avait eu à répondre à un avis de requête déposé par le tiers en vertu de la Loi sur l'accès à l'information en vue de la révision de la décision en question, celui-ci avait le droit et l'obligation de participer à l'audition. De plus, la Cour a jugé que l'affaire devrait être instruite en vertu de l'article 44 de la Loi sur l'accès à l'information, et non pas en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale, étant donné que, d'après l'article 18.5, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, d'une décision ou d'une ordonnance d'un office

Dans les documents produits, le demandeur qualifie à tort le rapport du Commissaire de « décision ». Le Commissaire à l'information a fait savoir au demandeur qu'il était impropre au plan juridique de l'inclure dans sa poursuite puisqu'il est un ombudsman doté du seul pouvoir de faire des recommandations aux institutions fédérales et qu'il ne peut pas rendre de décisions exécutoires au sujet de la communication de documents. Même si le Commissaire a fourni au demandeur des documents juridiques pour étayer sa position, celui-ci a maintenu sa requête, et le Commissaire n'a eu d'autre choix que de demander à la Cour de rejeter l'adite requête contre lui. Le demandeur a par la suite engagé un nouvel avocat, qui a demandé à la Cour de modifier la requête et de lui donner la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve et de faire des représentations supplémentaires. Le Commissaire a comparu le 20 octobre 1999 pour contester cette requête. À la fin de l'année visée par le présent rapport, l'ordonnance du juge O'Keefe était toujours en suspens.

[N.d.l.r. : Le 20 avril 2000, une décision a été rendue et qui a eu pour effet de retirer le Commissaire à l'information des mis en cause. Un compte rendu détaillé de l'affaire figurera dans le rapport annuel de l'an prochain.]

présente lui-même une requête à la Cour fédérale en vertu de l'article 41 de la Loi en vue de la révision de la décision du ministre, comme il en avait le droit. Peu avant que la date de l'audition soit fixée, le demandeur a écrit au Commissaire à l'information pour lui demander copie de la totalité des lettres/des communications/des documents envoyés par celui-ci à Environnement Canada au sujet de sa plainte. Le Commissaire a l'information a fait savoir au demandeur que le paragraphe 35(1) et les articles 62 et 63 de la Loi, conformément à l'interprétation de tribunaux, indiquent clairement que toutes les particularités et les informations relatives à l'enquête menée par le Commissaire à l'information, qu'il s'agisse de représentations, de comptes rendus de communication et de notes de service internes découlant de l'enquête, doivent rester secrètes.

Le demandeur a donc demandé à la Cour fédérale de contraindre le Commissaire à l'information et un enquêteur faisant partie du personnel de celui-ci d'assister à l'audience, de témoigner et de produire tous les documents se rapportant à l'affaire. Avec l'autorisation de la Cour, l'avocat du Commissaire à l'information a comparu pour s'opposer à la requête du demandeur visant à forcer la comparution de témoins et la production de documents internes.

Le juge Campbell a convenu avec le Commissaire que la compétence et la contraignabilité du Commissaire et de ses collaborateurs et collaborateurs de la Loi, lequel confère au Commissaire de pleins pouvoirs

discretionnaires au sujet de la communication. La contestation du refus du ministre de l'Environnement de communiquer l'information demandée a donc été instruite le 29 novembre 1999 sans le témoignage du demandeur. Le requérant a par la suite demandé à la Cour de prolonger le délai prévu pour le dépôt d'un appel à l'égard de la décision du juge Campbell, puisqu'il avait dépassé la date limite pour ce faire. Le 28 janvier 2000, la Cour rejetait la demande de prorogation de délai, étant donné que l'audition avait déjà eu lieu et que le demandeur n'avait pas fait la preuve que le dossier justifiait une prorogation du délai d'appel.

Yeager c. le Service correctionnel du Canada, le commissaire du Service correctionnel du Canada et le Commissaire à l'information du Canada
(T-549-98) *Section de première instance*

Le demandeur a présenté une demande de révision en vertu de l'article 41 de la Loi à l'égard de la décision prise par le Service correctionnel du Canada (SCC) de refuser la communication des documents demandés ainsi qu'une requête en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale en vue d'une déclaration à l'effet que le Commissaire à l'information avait contrevenu à sa propre loi en émettant un rapport indiquant que la plainte déposée par le demandeur contre le SCC n'était pas fondée. Le demandeur a intenté une poursuite en vertu de la Charte canadienne des droits de la personne contre le Commissaire à l'information pour non-respect de sa liberté d'expression.

n'étaient pas, selon lui, devenus des décisions ministérielles.

Le ministre de l'Industrie a décidé de faire appel de la décision voulant la communication des pourcentages de pondération au demandeur. Il sera fait état des résultats de l'appel dans de futurs rapports annuels.

III. Affaires en cours –

Le Commissaire en tant qu'intimé de la Section de première instance

Rowat c. le Commissaire à l'information du Canada et le Commissaire adjoint à l'information du Canada (T-701-99) Section de première instance

M. William Rowat est conseiller principal au Bureau du Conseil privé et un ancien sous-ministre des Pêches et Océans Canada. Les demandes qui ont donné lieu à la plainte concernaient des renseignements au sujet des notes de frais de M. Rowat lorsque celui-ci était sous-ministre et les modalités d'une entente en vertu de laquelle M. Rowat a été détaché du BCP pour aller travailler pour le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador. Dans la plainte, il était allégué que l'identité de l'auteur de la demande de communication avait été communiquée à tort à M. Rowat.

Pendant l'enquête menée par le Commissaire à l'égard de la plainte, M. Rowat a refusé de répondre aux questions qui lui ont été posées quant à la façon dont il avait découvert l'identité du demandeur. M. Rowat estimait en effet que le Commissaire n'était pas habilité à mener enquête à l'égard d'allégations de violation de la

confidentialité en ce qui concerne l'identité d'un demandeur. Le Commissaire adjoint à l'information a jugé que l'alinéa 30(1)f) confère au Commissaire le pouvoir de mener enquête à l'égard d'allégations de violation du secret au cours du traitement d'une demande de communication et a ordonné au demandeur de répondre aux questions. Le témoin a de nouveau refusé de répondre et a été accusé d'outrage au tribunal par le Commissaire adjoint.

Le demandeur a par la suite demandé la révision de l'ordonnance et de l'accusation du Commissaire adjoint. Dans sa requête, le demandeur soutient que le Commissaire adjoint a outrepassé ses pouvoirs. Il conteste également la constitutionnalité de l'alinéa 36(1a) de la Loi, lequel confère au Commissaire le pouvoir de contraindre un témoin à comparaitre.

À la fin de l'exercice 1999-2000, la requête en révision judiciaire n'avait pas été entendue.

[N.d.l.r. : Une décision rendue le 9 juin 2000 rejetait la requête avec dépens. Un compte rendu détaillé de l'affaire figurera dans le rapport annuel de l'an prochain.]

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. le Canada (ministre de l'Environnement) (T-1111-98) Section de première instance

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information avait jugé non fondée la plainte du demandeur au sujet du refus du ministre de communiquer certains documents. Le demandeur a par la suite

créneaux orbitals pour la prestation de services de communication directe. Le ministre a fondé sa décision de ne pas fournir l'information sur l'alinéa 21(1)a) de la Loi (avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre). Le demandeur, M. Patrick McIntyre, a également été ajouté en tant que partie à la requête lorsqu'il a déposé un avis de comparution auprès de la Cour.

L'affaire a été entendue le 14 décembre 1999 à Calgary, devant le juge Gibson de la Section de première instance. Le 14 janvier 2000, le juge a tranché en faveur de Patrick McIntyre et du Commissaire à l'information. Dans ses motifs, le juge a souligné que les critères d'évaluation et les facteurs de pondération qui avaient été élaborés par des fonctionnaires du Ministère ne constituaient plus des avis ou recommandations une fois que le ministre les avait approuvés. Une fois qu'ils ont été approuvés, les avis et recommandations deviennent des décisions du ministre, au lieu de recommandations faites à celui-ci, et par le fait même, ne tombent plus sous le coup de l'alinéa 21(1)a). Le juge Gibson a établi des distinctions avec le jugement rendu récemment par le juge Sharlow dans l'affaire *Commissaire à l'information du Canada et Telezone Corp. c. le ministre de l'Industrie* (T-650-98, appel interjeté le 16 décembre 1999 – A-832-99) puisque les faits sont différents. Même si le juge Sharlow avait été appelé à revoir la non-communication de pourcentages de pondération par le ministre de l'Industrie, les recommandations ou avis concernant les facteurs de pondération proposés

Il a de plus maintenu que le commissaire de la GRC avait négligé de trouver un équilibre entre, d'une part, l'intérêt public favorisé par la communication de l'information et, d'autre part, la violation de la vie privée des quatre agents, en vertu de l'alinéa 19(2)c) de la Loi sur l'accès à l'information. Le juge Cullen a convenu avec la GRC que l'information en question constituait des renseignements personnels, mais a reconnu que la GRC avait négligé d'évaluer si des raisons d'intérêt public justifiaient la communication de l'information. Il a donc renvoyé la question à la GRC à cette fin. La GRC a fait savoir un mois plus tard qu'elle ne communiquerait pas l'information. Le Commissaire à l'information en a appelé de la décision du juge Cullen le 10 décembre 1999, et les résultats de la démarche seront communiqués dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Industrie du Canada et Patrick McIntyre (T-394-99) *Section de première instance* (A-43-00) *Cour d'appel*

(Voir aux pages 33 et 34 du Rapport annuel 1998-1999 pour des précisions.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale (Section de première instance), en vertu du paragraphe 42(2) de la Loi sur l'accès à l'information, de revoir la décision d'Industrie Canada de soustraire à la communication les pourcentages de pondération dont elle s'est servie pour évaluer les propositions soumises par des entreprises privées en vue de l'attribution de

Le résultat de cet appel figurera dans de futurs rapports annuels.

Le Commissaire à l'information c. le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (T-635-99) Section de première instance (A-820-99) Cour d'appel

Le Commissaire à l'information du Canada a demandé à la Cour fédérale, en vertu de l'article 42 de la Loi, de revoir la décision du commissaire de la GRC de refuser la communication de la liste d'affectations antérieures de quatre agents de la GRC. L'information en question contenait une liste des intérêts, ainsi que leur rang, les endroits où ceux-ci ont été affectés, les dates des affectations, la date d'entrée en fonction et le nombre total d'années de service pour chaque agent. La GRC avait fourni au demandeur de l'information relative aux affectations en cours des agents visés, mais soustrait à la communication les renseignements se rapportant à leurs affectations antérieures, en soulignant qu'il s'agissait de renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information et entrant dans la définition des « antécédents professionnels » énoncés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Devant la Cour fédérale, le Commissaire à l'information a soutenu que l'information demandée tombait sous le coup d'une exception prévue dans la définition de « renseignements personnels », s'agissant des « renseignements concernant un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ».

interprétation encore plus large de l'expression « avis » et conclu que, vu la provenance des documents et la fonction que remplissent ceux-ci, le ministre pouvait en refuser la communication. Elle a également conclu que des notes de service en entier constituaient des « comptes rendus de délibérations » où est concerné au moins un responsable gouvernemental.

Pour ce qui est de la portée de l'article 48 de la Loi, qui impose à l'administration fédérale la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document, la juge Sharlow a conclu que le ministre a le droit de refuser la communication de renseignements donnés lorsqu'il établit que l'information en question tombe sous le coup d'une exception. Sur la foi des éléments de preuve présentés par les autres parties, elle a conclu que l'aspect discrétionnaire de la décision du ministre de refuser la communication avait été exercé de bonne foi et reposait sur des motifs rationnels. Elle a donc rejeté le recours en révision.

Le Commissaire à l'information et le ministre de l'Industrie et du Commerce ont décidé d'appeler de la décision. En février 2000, l'avocat du ministre de l'Industrie et du Commerce a informé les autres parties que, dans les préparatifs en vue de l'instruction de la poursuite intentée par le ministre de l'Industrie et du Commerce devant la Cour supérieure de l'Ontario, le ministre de l'Industrie et du Commerce avait découvert des documents supplémentaires pouvant se rapporter à la demande de communication faite par le ministre de l'Industrie et du Commerce en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

ministre de l'Industrie de divulguer les documents demandés par Telezone. La firme avait demandé tous les documents se rapportant aux critères d'évaluation et aux analyses qui ont débouché sur une décision finale prise par le ministre quant à la délivrance de licences d'utilisation du spectre pour la prestation de services de communication sans fil. Telezone avait demandé une telle licence, mais sans succès.

En réponse à la demande de communication de Telezone, certains documents ont été communiqués, mais d'autres ont été soustraits à la communication parce qu'étant des « avis ou recommandations » ou « comptes rendus de délibérations » en vertu des exceptions prévues aux alinéas 21(1)a) et b) de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire à l'information, après avoir mené enquête, a conclu que la société avait le droit de connaître les règles du jeu dans l'attribution des licences et les lignes directrices et facteurs de pondération ayant servi dans le processus d'évaluation.

Le litige que devait trancher la Cour fédérale concernait la bonne interprétation à donner aux exceptions invoquées par le ministre. La Cour fédérale a donné une interprétation large des alinéas 21(1)a) et b) de la Loi. La juge Sharlow a en effet conclu qu'il n'était pas toujours possible d'établir une distinction entre « des faits », « des avis » et « des recommandations ». Elle a donc conclu qu'une analyse des options stratégiques qui se solde par une recommandation constitue une « recommandation » au sens de l'alinéa 21(1)a). Elle a adopté une

requête a ordonné au Commissaire à l'information de renvoyer la liste et lui a interdit d'utiliser et de produire celle-ci étant donné que le certificat vise à empêcher la Cour et les parties d'examiner l'information figurant sur la liste.

La Cour a cependant permis que les documents considérés comme étant assujettis au secret professionnel qui le juge chargé de l'instruction est le mieux placé pour décider si les documents en question sont bien visés par le secret professionnel et la façon dont ceux-ci devraient être traités. Le ministre a fait appel de la partie de l'ordonnance du juge saisi de la requête quant au dépôt à titre confidentiel des documents qui sont considérés comme étant assujettis au secret professionnel liant un avocat à son client. À la fin de la période visée par le présent rapport, l'appel n'avait pas encore été entendu.

[N.d.l.r. : Le 6 avril 2000, la Cour d'appel rejetait l'appel. Il sera fait état des motifs de la décision dans le rapport annuel de l'an prochain.]

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Industrie (T-650-98) *Section de première instance* (A-824-99) *Cour d'appel*

3430901 Canada Inc. et Telezone Inc. c. le ministre de l'Industrie (T-648-98) *Section de première instance* (A-832-99) *Cour d'appel*

En 1998, le Commissaire à l'information et les sociétés 3430901 Canada et Telezone Inc. (Telezone) ont demandé à la Cour fédérale de revoir le refus du

fournir des instructions aux parties quant à la marche à suivre jusqu'à l'audition de l'affaire afin d'en arriver à la décision la plus juste, la plus rapide et la moins dispendieuse. Le ministre s'est opposé à toute instruction ou tout calendrier particuliers puisqu'il, les affaires relatives à l'accès à l'information devraient être instruites et progresser comme tout autre litige soumis à la Cour fédérale.

Le ministre a également demandé à la Cour de déterminer la façon de traiter certains documents que le Commissaire à l'information avait obtenus dans le cadre de son enquête relative à la plainte et qu'il souhaiterait utiliser comme éléments de preuve au moment de l'audition de l'affaire. Il s'agissait notamment d'une liste que le greffier adjoint du Conseil privé avait remise au Commissaire à l'information et qui fournit une énumération et une courte description de tous les documents portant sur le système des documents du Cabinet que le Conseil privé avait décidé de ne pas remettre au Commissaire à l'information étant donné que ceux-ci tombent sous le coup du secret ministériel. Le BCP a ultérieurement émis un certificat à l'effet que les documents énumérés ainsi que la liste elle-même constituaient des documents confidentiels du Cabinet.

Le ministre a demandé à la Cour d'ordonner au Commissaire à l'information de renvoyer la liste en question (puisque celle-ci aurait été remise par erreur) et d'empêcher celui-ci d'utiliser et de produire d'autres documents qui, a-t-il soutenu, sont protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le juge saisi de la

Le ministre a refusé de donner suite à la recommandation du Commissaire, et ce dernier, avec la firme *Ethyl Canada Inc.*, a demandé à la Cour fédérale de revoir le refus de communication.

Malgré une ordonnance au BCP en vue de la production des documents que le Commissaire à l'information a émise au Bureau du Conseil privé en mars 1999 (pendant l'enquête menée à l'égard de cette affaire), le BCP ne s'est pas entièrement conforme. En janvier 2000, la Cour fédérale a maintenu l'ordonnance du Commissaire à l'information datant de mars 1999, et le BCP a reçu l'ordre de fournir au Commissariat à l'information tous les autres documents régis par l'ordonnance du Commissaire et ce, à une certaine date. Le BCP s'est en partie plié à cette ordonnance, mais a refusé de fournir au Commissariat à l'information copie de son registre des documents de travail. En février 2000, la Cour a ordonné au BCP de remettre le registre au Commissariat à l'information.

L'audition de la requête a été fixée aux 15, 16 et 17 janvier 2000, et les résultats seront communiqués dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Environnement et Ethyl Canada Inc. (A-762-99) Cour d'appel

Le ministre de l'Environnement c. le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-761-99) Cour d'appel

(Pour des précisions sur ces affaires, voir le Rapport annuel 1998-1999, p. 36)

Le Commissaire à l'information a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de

discretionnaire prévu à l'article 17 de la Loi sur l'accès à l'information? Enfin, la ministre a-t-elle fait la preuve que la communication des documents demandés risquerait vraisemblablement de nuire à l'entreprise qui a mené l'examen administratif?

L'affaire n'a pas encore été entendue, et le résultat figurera dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc.
(T-1125-99) *Section de première instance*

Dans cette affaire, la firme Ethyl Canada Inc. avait demandé

qu'Environnement Canada lui communique des documents de travail visant à exposer des explications de base, des analyses de problèmes ou des options stratégiques au Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'attention de celui-ci en vue de la prise de décisions à l'égard du méthylcyclopentadiényl manganesé tricarbonyl (MMT). Le MMT est un remonteur d'octane utilisé dans les carburants de véhicules à moteur.

On a trouvé quatre documents se rapportant à la demande de communication. Sur l'avis du Bureau du Conseil privé (BCP), Environnement Canada a refusé de communiquer les documents et a fondé sa décision sur le fait que les documents de travail ne sont plus utilisés dans le système des documents du Cabinet. Le Ministère a prétendu que le dernier « document de travail du Cabinet » avait été remis au Bureau du Conseil privé en 1984. Les quatre documents

se rapportant à la demande ont été soustraits à la communication du fait qu'il s'agit de notes de service servant à présenter des propositions au Conseil privé ou de documents servant à renseigner les ministres de la Couronne sur des questions intéressant le Conseil privé.

Le litige tient au fait que les notes et les documents de breflage sont exclus du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information, tandis que les documents de travail deviennent assujettis à la Loi dès que les décisions auxquelles ils se rapportent sont annoncées ou, si les décisions en question ne sont pas annoncées, quatre ans après la prise de la décision en question.

Comme il était mentionné dans le Rapport annuel de l'an dernier, le Commissaire à l'information a dit estimer que le BCP ne peut pas élargir la portée du secret ministériel en se bornant à cesser d'appeler les documents en question « documents de travail ». Il a conclu que l'information que contenaient les documents de travail a été transférée à d'autres documents qui sont assujettis aux exceptions prévues par la Loi. Le Commissaire a donc jugé que la plainte était fondée et a recommandé que les documents ou des parties de ceux-ci se rapportant au MMT et qui contiennent des explications de base, des analyses de problèmes ou des options stratégiques présentées au Cabinet pour la prise de décisions, soient prélevés des autres documents qui constituent des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et soient communiqués au demandeur.

D'abord, la ministre avait conclu que, en révélant le nom des employés, elle se trouvait à communiquer des renseignements personnels visés par une exception, c'est-à-dire le nom des personnes ayant participé à l'enquête. Elle s'est également prévalu de l'exception s'appliquant aux renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. Elle a enfin conclu que la communication des documents pourrait vraisemblablement nuire à un tiers, notamment la compagnie dont les services avaient été retenus pour la conduite de l'examen administratif.

Le Commissaire a conclu que la ministre avait mal appliqué les exclusions prévues au paragraphe 19(1), à l'alinéa 16(1)c), à l'article 17 et aux alinéas 20(1)c) et d) et, avec le consentement du demandeur, a demandé la révision judiciaire de la décision de la ministre.

Cette affaire soulève plusieurs questions : premièrement, la ministre ou son mandataire ont-ils eu raison de soustraire l'information à la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information et de l'alinéa 3i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

Deuxièmement, l'examen

administratif en question constitue-t-il une « enquête » au sens du paragraphe 16(4) de la Loi? Dans l'affirmative, la ministre a-t-elle erré en exerçant son pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 16(1)c) parce que l'enquête était terminée au moment où la demande de communication a été faite? Troisièmement, la ministre a-t-elle erré en exerçant son pouvoir

communication à Citoyenneté et Immigration Canada concernant tous les documents écrits, y compris les notes prises lors d'entrevues, relatifs à une révision administrative du CTD de Vegreville qui avait été menée en 1996.

Après l'intervention du Commissariat, le Ministère n'a communiqué qu'un peu plus de la moitié des documents se rapportant à la demande. La ministre a justifié la noncommunication des documents résiduels en soutenant que leur communication pourrait compromettre des enquêtes ultérieures relatives à des allégations de pratiques discriminatoires. Elle a aussi maintenu que les opinions ou points de vue exprimés dans certains des documents constituaient des renseignements personnels visés par des exceptions.

Après avoir mené enquête, le Commissaire a recommandé la communication de tous les documents ou toutes les parties de documents qui contenaient des opinions ou des points de vue exprimés par d'autres personnes au sujet du demandeur. Il a également recommandé que toutes les autres parties de documents qui contenaient des opinions ou des points de vue exprimés par des fonctionnaires sur toute question pendant leur affectation soient communiquées au demandeur. Comme suite à la recommandation, 337 autres pages de documents contenant des opinions au sujet du demandeur ont été communiquées. Le nom des auteurs des points de vue ou opinions en question au sujet du demandeur n'a toutefois pas été divulgué, la ministre ayant invoqué plusieurs nouvelles exceptions en ce sens.

Après avoir mené enquête à l'égard de la plainte, le Commissaire à l'information a recommandé la communication des documents demandés. Lorsque l'institution fédérale a fait savoir qu'elle ne se plierait pas à la recommandation, le Commissaire a déposé un recours en révision à la Cour fédérale (Section de première instance).

Le 26 janvier 2000, le juge Blais de la Cour fédérale donnait raison au Commissaire à l'information. Il s'est fondé sur l'alinéa 21(2)(b) pour déterminer que, étant donné que le rapport avait été établi par un consultant ou conseiller privé à une époque où celui-ci n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale, il n'était pas possible d'invoquer les exceptions prévues au paragraphe 21(1) pour empêcher la communication de l'information. Le juge de première instance a également conclu que l'institution fédérale ne pouvait pas invoquer l'article 22 étant donné que le rapport en question faisait état des résultats d'une vérification interne, et non pas d'essais ou de vérifications ou des méthodes et techniques employées pour effectuer ceux-ci. De plus, l'institution fédérale n'a pas fait la preuve que la divulgation de l'information nuirait à l'exploitation de ces opérations ou en fausserait les résultats. La Cour a donc ordonné la communication des documents.

II. Affaires en cours – le Commissaire en tant que demandeur

Le Commissaire à l'information c. l'Immigration (T-1569-99) (Section de première instance)

Un ancien directeur du bureau de Vergreville (CTD de Vergreville) avait présenté une demande de

recommande que la Défense nationale y donne suite en fournissant au demandeur des raisons exhaustives et ce, à une date précise négociée avec le Commissaire. La Défense nationale n'a pas respecté ce délai, et le Commissaire à l'information a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de se pencher sur cette présomption de refus. (Il est fait état de cette affaire dans le Rapport annuel 1998-1999, aux pages 32 et 33.) Cependant, conformément à la décision de la Cour d'appel rendue dans l'affaire A-785-96 mentionné ci-haut, le Commissaire à l'information s'est vu contraint de retirer le recours en révision qu'il avait déposé devant la Section de première instance, le 14 mai 1999.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le président de « Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporé » (T-732-99) Section de première instance

Dans cette affaire, le président de la

société Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc. avait refusé la communication d'un rapport de vérification interne établi par la firme Raymond Chabot

Martin Paré, en 1997. La décision reposait sur les alinéas 21(1)(a), (b) et (d) et l'article 22 de la Loi sur l'accès à l'information.

L'alinéa 21(1)(a) concerne les avis ou recommandations, l'alinéa (b), les consultations ou délibérations internes, et (d), des projets relatifs à la gestion du

personnel ou à l'administration d'une institution fédérale qui n'ont pas encore

été mis en œuvre. L'article 22 prévoit pour sa part une exception applicable

aux renseignements relatifs à des essais et des vérifications ou aux méthodes et techniques employées pour effectuer ceux-ci et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats.

communication. Vingt jours après le dépôt de la requête devant la Cour, la Défense nationale a fait savoir au demandeur qu'elle ne communiquerait pas les renseignements demandés.

Toutefois, le Commissaire souhaitait toujours avoir réponse à certaines questions comme : quelles sont les conséquences lorsqu'un ministère ne répond pas à une demande de communication dans les délais prévus dans la Loi? Une institution gouvernementale peut-elle se prévaloir d'exceptions après la conclusion de l'enquête du Commissaire sur une présomption de refus, mais avant l'audience du recours en révision?

La Section de première instance a convenu que la Défense nationale avait, certes, mis trop de temps pour répondre à la demande de communication, mais que la décision de celle-ci ne constituait pas une « présomption de refus » de communiquer l'information découlant d'une incapacité constante à donner accès à l'information, mais plutôt une décision de refuser la communication qui a été prise après le délai prévu par la Loi. Cela n'empêchait pas l'institution fédérale d'invoquer des exceptions en vertu de la Loi étant donné que le Commissaire avait eu la possibilité d'examiner le bien-fondé des exceptions en question. La Cour a également conclu qu'il ne

lui revenait pas de juger du bien-fondé des exceptions, estimant que celles-ci devraient être soumises au Commissaire pour fins d'enquête. La Cour a jugé que la requête en révision était prématurée étant donné que le Commissaire aurait dû enquêter sur les exceptions

avant de demander à la Cour de revoir celles-ci.

Le Commissaire a fait appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale, qui l'a débouté le 19 avril 1999. La Cour a en effet conclu qu'une réponse tardive équivalait à un refus. Par conséquent, la requête déposée par le Commissaire auprès de la Cour était prématurée parce que celui-ci aurait dû, en vertu des articles 41 et 42, commencer par examiner le bien-fondé de la décision de l'institution fédérale consistant à refuser la communication de l'information demandée. La Cour a signalé que le Commissaire à l'information avait des pouvoirs d'enquête étendus dont il devrait user pour forcer le ministre de la Défense nationale à justifier son refus de communiquer l'information. Cela signifie que la Cour d'appel estime que le Commissaire a le pouvoir de forcer les institutions à répondre aux demandes de communication. De plus, les institutions fédérales ne peuvent pas invoquer des exceptions discrétionnaires lorsque l'enquête du Commissaire est terminée.

Le Commissaire à l'information du

Canada c. le ministre de la Défense

nationale (T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99, T-261-99) *Section de*

première instance

Il s'agit comme dans le cas A-785-96, aussi d'une « présomption de refus » par la Défense nationale. Dans cette affaire, l'enquête du Commissaire à l'information avait révélé que le Ministère avait négligé, sans raison valable, de donner suite à des demandes de communication dans les délais énoncés dans la Loi. Le Commissaire à l'information avait

à l'effet que les renseignements étaient traités comme étant de nature confidentielle de façon constante. Il revenait donc à l'Agence de montrer à la Cour, preuve directe à l'appui, que les renseignements en question étaient de nature confidentielle et étaient traités comme tel de façon constante par les tiers. La Cour d'appel a donc ordonné à l'Agence de divulguer le nombre réel d'emplois créés.

Petzinger c. le Commissaire à l'information du Canada et le Procureur général du Canada (A-692-97, A-693-97 et A-728-97) Cour d'appel

(Voir aux pages 40-42 et 37 respectivement des Rapports annuels 1997-1998 et 1998-1999 le contexte et les faits nouveaux intervenus dans cette affaire, laquelle a été entendue par la Section de première instance et la Cour d'appel.)

Bonnie Petzinger, coordonnatrice de l'accès à l'information à la Défense nationale, a interjeté appel à l'égard de trois ordonnances du juge MacKay, notamment l'ordonnance rejetant l'ensemble de la cause en raison du peu de chances qu'elle avait de réussir et refusant à Mme Petzinger le droit de modifier le type de redressement qu'elle demandait à la Cour de lui accorder contre le Commissaire à l'information. D'après le juge MacKay, rien dans le dossier de la plaignante ne portait à croire que ses droits avaient été lésés par le rapport et les recommandations du Commissaire. Il a conclu que les pratiques d'enquête du Commissaire étaient parfaitement légales et que Mme Petzinger n'aurait pas dû contester le bien-fondé des recommandations puisque tout ce qu'elle avait le droit de remettre en question consistait à savoir si l'enquête avait été légale.

La Cour d'appel a entendu l'appel de Mme Petzinger le 12 janvier 2000 et a fait connaître ses motifs le même jour, en donnant raison au Commissaire à l'information. Le comité de trois juges a conclu que le juge MacKay avait le pouvoir de rejeter le recours de Mme Petzinger. Il a aussi conclu que Mme Petzinger n'avait pas fait la preuve que sa réputation avait été entachée par la recommandation du Commissaire à l'information. Rappelons que le Commissaire avait jugé que le fait que Mme Petzinger soit partie à un conflit de travail mettait en cause le demandeur suscitait une crainte raisonnable de partialité dans le traitement des demandes d'accès à l'information du demandeur. Le Commissaire avait recommandé que Mme Petzinger se retire du traitement des demandes de pages 33 à 35, et dans le Rapport annuel 1996-1997, aux pages 33 à 35, et dans le Rapport annuel 1998-1999, à la page 31 et 32.)

Cette affaire a commencé lorsque le ministère de la Défense nationale n'a pas respecté les délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information pour le traitement d'une demande de communication, puis un certain nombre de délais négociés avec le Commissaire à l'information. Il s'agit donc d'une « présomption de refus ». Le Commissaire à l'information a intenté une poursuite contre la Défense nationale, au nom du demandeur, pour forcer le ministère à donner suite à la demande de

Le Commissaire à l'information du Canada c. le ministre de la Défense nationale (A-785-96) Cour d'appel

(Il est fait état de cette affaire dans le Rapport annuel 1996-1997, aux pages 33 à 35, et dans le Rapport annuel 1998-1999, à la page 31 et 32.)

Cette affaire a commencé lorsque le ministère de la Défense nationale n'a pas respecté les délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information pour le traitement d'une demande de communication, puis un certain nombre de délais négociés avec le Commissaire à l'information. Il s'agit donc d'une « présomption de refus ». Le Commissaire à l'information a intenté une poursuite contre la Défense nationale, au nom du demandeur, pour forcer le ministère à donner suite à la demande de

B : Le Commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. le président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (A-292-96) *Cour d'appel*

(Voir la page 23 et 24 du Rapport annuel 1994-1995, la page 25 du Rapport annuel 1995-1996, et la page 32 du Rapport annuel 1998-1999, pour de plus amples renseignements). Dans cette affaire, le Commissaire à l'information en avait appelé de la décision rendue le 18 mars 1996 par le juge McGillis. Celle-ci avait rejeté l'avis qu'avait donné le Commissaire au président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique de communiquer le nombre d'emplois qui ont été créés par les entreprises ayant reçu une aide financière de l'Agence en vertu du programme Action. Le programme vise à encourager les petites et moyennes entreprises établies dans le Canada atlantique. La Cour d'appel avait entendu l'appel du Commissaire à l'information le 17 novembre 1999 et tranché le même jour en sa faveur.

La Cour d'appel a statué que le juge de première instance avait erré en concluant que les renseignements ne devaient pas être communiqués parce qu'ils sont visés par l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi (renseignements commerciaux fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tel de façon constante par ce tiers). Elle a conclu que la juge de première instance avait, à tort, admis des déclarations non solennelles de quelques-unes des compagnies visées

tion n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire.

Pour l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a mené enquête à l'égard de 1 530 plaintes. Seulement trois affaires n'ont pas pu être réglées à la satisfaction du Commissaire et se sont soldées par le dépôt de trois nouvelles requêtes en révision par le Commissaire. Par ailleurs, une requête a été faite à la Cour fédérale en plus d'une plainte reçue durant l'année fiscale 1998-1999. Des demandeurs mécontents de l'issue de leur demande de communication ont déposé huit requêtes en révision devant la Cour fédérale. Et 31 demandes relatives à la communication de documents ont été soumises par des tiers.

I. Gestion judiciaire des litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale

Le Tableau 1 indique le nombre de recours en révision reçus et traités par la Cour fédérale de 1983 à 2000.

Il convient de féliciter la Cour fédérale pour avoir traité sans délai les litiges relatifs à l'accès à l'information. L'arrière-d'affaires en suspens est en voie de diminuer, et il semble que les nouvelles Règles de la Cour fédérale (1998), qui assurent un traitement efficace de tous les dossiers relatifs à l'accès à l'information, rendent justice relatifs à l'accès à l'information.

A : Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la Loi sur l'accès à l'information est énoncé à l'article 2 de la Loi et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada constituent les

deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi. Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande d'accès doivent tout d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministre. Si le Commissaire à l'informa-

Tableau 1

RECOURS EN RÉVISION REÇUS

(1983-2000)

Année	Dossiers ouverts	Dossiers fermés	Arrière
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	76	36	92
1999	43	71	64

Tableau 5

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES

(selon le lieu de résidence des plaignants) Du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

	Reçues	Fermées
Hors Canada	82	64
Terre-Neuve	17	16
Île du Prince Édouard	0	1
Nouvelle-Écosse	84	65
Nouveau-Brunswick	6	8
Québec	263	249
Région de la capitale nationale	488	757
Ontario	168	165
Manitoba	60	33
Saskatchewan	7	6
Alberta	30	26
Colombie-Britannique	152	140
Yukon	1	0
Territoires du Nord-Ouest	1	0
TOTAL	1 359	1 530

Tableau 4 (suite)

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

(selon les institutions fédérales) Du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

INSTITUTION FÉDÉRALE		Non réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	
Service correctionnel du Canada		28	—	18	—	46
Société canadienne d'assurance dépôts		1	—	—	—	1
Société canadienne de développement de l'industrie cinématographique		—	—	1	—	1
Société canadienne des ports		5	—	1	—	6
Société canadienne d'hypothèques et de logement		1	—	1	1	3
Société du crédit agricole du Canada		—	—	1	—	1
Société portuaire de Vancouver		1	—	—	1	—
Solliciteur général du Canada		6	—	—	2	8
Statistique Canada		1	—	1	—	2
Transports Canada		44	—	12	6	62
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		21	—	4	2	27
Tribunal canadien des droits de la personne		1	—	—	—	1
TOTAL		1 088	3	350	89	1 530

Tableau 4 (suite)

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

(selon les institutions fédérales) Du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

INSTITUTION FÉDÉRALE					TOTAL
	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donée		
Condition féminine Canada	1	—	—	1	1
Conseil national de recherches du Canada	—	1	—	1	1
Corporation commerciale canadienne	—	—	1	1	1
Défense nationale	149	52	15	216	
Développement des ressources humaines Canada	10	7	1	18	
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	—	—	1	1	1
Environnement Canada	15	9	1	26	
Finances Canada	8	5	—	13	
Gendarmerie royale du Canada	22	16	3	41	
Industrie Canada	21	2	1	24	
Justice Canada	28	17	1	46	
Monnaie royale canadienne	—	1	—	1	
Musée canadien des civilisations	2	—	—	2	
Office national des libérations conditionnelles	1	—	—	1	
Office national du film	—	1	—	1	
Patrimoine canadien	4	4	—	8	
Pêches et Océans Canada	26	16	—	42	
Ressources naturelles Canada	4	5	—	9	
Santé Canada	294	9	4	305	
Secrétariat du Conseil du Trésor	17	2	—	19	
Service canadien du renseignement de sécurité	3	—	8	12	

Tableau 4 (suite)

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

(selon les institutions fédérales) Du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Agence des douanes et du revenu du Canada	45	—	22	11	78
Agriculture et Agroalimentaire Canada	16	—	3	—	19
Anciens Combattants Canada	2	—	3	—	5
Archives nationales du Canada	10	—	41	2	53
Banque de développement du Canada	1	—	1	1	3
Bureau de la sécurité des transports du Canada	2	—	—	—	2
Bureau de l'inspecteur général du SCRS	—	—	1	—	1
Bureau d'information du Canada	—	—	—	1	1
Bureau du Conseil privé	22	—	2	1	5
Bureau du surintendant des institutions financières	—	—	1	—	1
Citoyenneté & Immigration Canada	91	1	19	24	135
Commission canadienne des droits de la personne	1	—	—	—	1
Commission canadienne d'examen des exportations des biens culturels	—	1	—	—	1
Commission de la fonction publique du Canada	1	—	2	—	3
Commission de l'énergie atomique du Canada	1	—	—	—	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	9	—	3	—	12
Commission des plaintes du public contre la GRC	5	—	—	—	5

continued...

Tableau 3

DÉLAI D'EXÉCUTION (mois)

CATÉGORIE		MOYENNE					
		Mois	Mois	Mois	Mois	Mois	Mois
		97.04.01 - 98.03.31	98.04.01 - 99.03.31	99.04.01 - 2000.03.31			
Refus de communiquer		6,23	5,76	5,86	5,26	5,99	5,37
Retard		2,19	5,94	2,50	6,69	3,44	7,49
(Présomption de refus)		3,05	93	2,80	71	2,33	134
Prorogation de délai		5,81	64	5,69	45	5,41	55
Droits		8,04	3	-	-	-	-
Langue		-	-	-	-	-	-
Publications		3,36	49	4,54	40	4,34	55
Divers							

Tableau 4

RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS

(selon les institutions fédérales) Du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

INSTITUTION FÉDÉRALE		Réglée	Non réglée	Bien-fondée	Abandonnée	TOTAL
Affaires étrangères et Commerce international		28	-	14	1	43
Affaires indiennes et du Nord canadien		125	-	34	8	167
Agence canadienne de développement international		2	-	2	-	4
Agence canadienne d'évaluation environnementale		2	-	-	-	2
Agence canadienne d'inspection des aliments		8	-	5	-	13
Agence de promotion économique du Canada atlantique		3	-	2	1	6

CONCLUSIONS DES PLAINTES Du 1 ^{er} avril 1999 au 31 mars 2000						
CATEGORIE		CONCLUSIONS				
		TOTAL		%		
Refus de communiquer	Refus de communiquer	276	3	Non	Réglée	71,2
	Retard	685	—	réglée	0,1	22,9
	(présomption de refus)	27	36	Bien-fondé	5,8	100%
	Prorogation de délai	70	37	Alban-		
	Droits	31	8	donée		
	Langue	—	55			
	Publications	—	3			
TOTAL		1 088	350	89	1 530	100%
Divers		26	26	3	55	3,6

Tableau 2

ÉTAT DES PLAINTES			
Du 1 ^{er} avril 1998		Du 1 ^{er} avril 1999	
au 31 mars 1999		au 31 mars 2000	
Non achevées de l'année précédente	423	742	
Ouvertes durant l'année	1 670	1 359	
Achevées durant l'année	1 351	1 530	
Sous enquête	742	571	

Tableau 1

36(5), que lorsqu'elles ont réellement besoin des documents en question à des fins opérationnelles. Il serait préférable que les institutions fournissent au Commissaire des copies des originaux (sauf indication contraire), qui seront renvoyées ou détruites à la fin de l'enquête ou transmises à la Cour fédérale en vue de la révision de l'affaire, s'il y a lieu.

lui demanderait de renvoyer des exemplaires de documents, il le ferait une fois, par politesse, mais en garderait une copie, qu'il utiliserait aux fins de l'enquête. Bien entendu, les originaux seraient traités conformément au paragraphe 36(5), tel qu'il est censé s'appliquer. Il faut espérer que les institutions fédérales ne demanderont que leur soient renvoyés les originaux, en vertu du paragraphe

ses employés répondent aux normes de sécurité les plus élevées, applicables à l'information la plus délicate que détienne le gouvernement. Les documents conservés dans les bureaux du Commissaire à l'information reçoivent une protection qui est égale ou supérieure à celle que recevraient les documents à leur institution d'origine.

La règle générale est donc que les documents visés par une exception et tous les autres documents que le Commissaire souhaite examiner dans le cadre de ses enquêtes seront retirés à l'institution d'origine pour être envoyés aux bureaux du Commissaire à l'information. Les institutions peuvent se charger elles-mêmes de la livraison des documents à destination et en provenance des bureaux du Commissaire, à moins que le Commissaire souhaite procéder d'une autre façon.

Renvoi dans les 10 jours

Cette année également, une institution a éprouvé les limites du paragraphe 36(5) de la Loi sur l'accès à l'information, qui stipule : « Les personnes ou les institutions fédérales qui produisent des pièces demandées en vertu du présent article peuvent exiger du Commissaire à l'information qu'il renvoie ces pièces dans les dix jours suivant la requête qu'elle lui présente à cette fin, mais rien n'empêche le Commissaire d'en réclamer une nouvelle production. »

Dans les 17 années qui ont suivi l'adoption de la Loi, cette disposition a été interprétée comme s'appliquant aux documents originaux et autres « choses » pour lesquels la personne ou l'institution tenue de les produire a un droit de propriété. Par conséquent, lorsque les institutions fournissent copie de documents au Commissaire à l'information, elles ne

demandent pas ou ne s'attendent pas que ceux-ci leur soient renvoyés avant l'achèvement de l'enquête.

Habituellement, cette façon de procéder s'applique aux documents fournis au Commissaire au cours d'une enquête qui sont censés être renvoyés ou détruits à l'issue de l'enquête – à moins, bien entendu, que l'on prévienne que l'affaire sera déterrée à la Cour fédérale pour révision.

Cette année, toutefois, le BCP a demandé au Commissaire à l'information de lui renvoyer dans les dix jours jusqu'aux copies de documents qu'il lui avait fournis au cours d'une enquête. Étant donné qu'il faut en moyenne quatre mois environ au Commissaire pour mener à bien une enquête, la perspective de retourner au BCP les documents en question puis de demander qu'on les lui renvoie à nouveau, et ainsi de suite, pendant toute la durée de l'enquête, semblait tout à fait ridicule.

Il semble, que dans cette affaire, le BCP cherche à s'assurer que, d'ici à la fin de l'enquête, le Commissaire à l'information n'aurait en sa possession aucun document lui appartenant de sorte que le Commissaire ne puisse pas produire de tels documents à la Cour fédérale à l'appui de poursuites qu'il pourrait engager à l'égard du refus du BCP de communiquer les documents demandés. Le BCP espérait, par ce moyen, exercer un plein contrôle sur les documents qui seraient fournis à la Cour fédérale dans le contexte d'une révision en vertu de l'article 42 de la Loi sur l'accès à l'information.

Le Commissaire a fait savoir au BCP qu'il n'acceptait pas son interprétation du paragraphe 36(5) et qu'il n'avait aucune intention de s'amuser à déplacer les documents de ses bureaux aux bureaux du BCP et des bureaux du BCP à ses bureaux tous les dix jours. Il a indiqué au BCP que, chaque fois qu'on

Le Commissaire a poursuivi sa politique de « tolérance zéro » à l'égard des retards. Des ministres et des sous-ministres ont été appelés à expliquer les raisons de retards déraisonnables. Leurs explications ont été reçues directement, sans intermédiaires. Cette année, toutefois, il n'a pas été nécessaire de délivrer des assignations afin d'obtenir la coopération de hauts fonctionnaires pour que ceux-ci expliquent les raisons des retards et les solutions proposées à cet égard. Toutes les assignations ont été délivrées dans le cadre d'enquêtes concernant des plaintes relatives à des exceptions qui ne s'appliquent pas ou concernant des réponses incomplètes ou tendancieuses.

Visite sur place

Pendant l'année visée par le présent rapport, plusieurs institutions ont demandé au Commissaire s'il accepterait d'examiner des documents sur place. Ces institutions estimaient en effet que les documents en question contenaient de l'information à caractère très délicat, dont la sécurité ne pouvait être garantie qu'en gardant ceux-ci sur place.

Dans ces cas, le Commissaire a insisté pour que les documents soient envoyés à son bureau. Il a fondé sa position sur les deux raisons suivantes : premièrement, l'examen, aux fins d'une enquête, de documents que le gouvernement souhaite garder secrets constitue une opération détaillée, supposant des consultations entre l'enquêteur, la direction et les conseillers juridiques ainsi que l'examen des précédents. Il est pratiquement impossible de mener un examen détaillé et consultatif d'une telle nature à l'extérieur des bureaux du Commissaire à l'information.

Deuxièmement, le Commissaire a indiqué que – conformément aux dispositions législatives pertinentes –, ses bureaux et

Au cours de l'année visée par le présent rapport, huit assignations ont été délivrées : une à un sous-chef d'institution fédérale, deux à des responsables d'institutions, trois à des représentants d'entités du secteur privé, et deux à une institution en vue de la production de documents.

Rigueur des enquêtes

On peut obtenir les fiches de rendement auprès du Commissariat à l'information ou en consultant le site Internet du Commissariat. Voir aux pages 15 à 16 un sommaire des résultats.

- Ainsi, Affaires indiennes et du Nord canadien a reçu 5 p. 100 plus de plaintes, tandis que Citoyenneté et Immigration en a reçu 19 p. 100 de plus.
- Les trois autres institutions parmi les cinq les plus visées ont reçu moins de plaintes cette année par rapport à l'an dernier : ainsi, Revenu Canada a enregistré une baisse de 40 p. 100, tandis que pour la Défense nationale, la baisse s'établissait à 25 p. 100, et à 9 p. 100, pour Santé Canada.
- Au cours de l'année visée par le présent rapport, le Commissaire à l'information a publié un rapport spécial au Parlement faisant état de « fiches de rendement » relatives au respect des délais dans les institutions suivantes :
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Affaires étrangères et Commerce international
- Santé Canada
- Défense nationale
- Bureau du Conseil privé
- Agence des douanes et du revenu du Canada
- Transports Canada
- Développement des ressources humaines Canada

Pendant l'année visée par le présent rapport, on a déposé 1 359 plaintes auprès du Commissaire contre des institutions fédérales (voir le Tableau 1); 49 p. 100 de toutes les plaintes dont le traitement est terminé concernaient des retards (voir le Tableau 2). L'an dernier, en comparaison, 49,5 p. 100 des plaintes concernaient des retards. De toute évidence, il persiste à l'échelle du système entier un problème chronique de non-respect des délais de traitement prescrits par la Loi. Par conséquent, le Commissariat continue d'accorder la priorité à la résolution de ce problème.

Dans la grande majorité des cas, les plaintes ont été résolues (99,9 p. 100 des cas, pour être plus précis). Le Tableau 2 indique qu'on a mené 1 529 enquêtes. Dans trois de ces cas, le problème n'a pas été résolu, et tous seront portés devant la Cour fédérale aux fins de résolution.

Comme on peut le voir dans le Tableau 3, le délai d'exécution pour les enquêtes relatives aux plaintes a augmenté de 4,34 mois par rapport aux 3,99 mois enregistrés l'an dernier. Ce délai d'exécution demeure inacceptable; il ne respecte pas le délai de trois mois recommandé par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, en 1987. De même, le Tableau 1 signale que l'arrière d'enquêtes incomplètes continue d'atteindre des proportions inquiétantes. L'an dernier, cet arrière s'établissait à 742 plaintes, alors que cette année, on en a compte 571. Si le gouvernement ne nous accorde pas les ressources nécessaires pour engager des enquêteurs supplémentaires, les Canadiens risquent de se voir privés d'un moyen de redressement efficace pour les infractions au droit d'accès.

Au cours de l'année visée dans le rapport précédent, le Commissariat, en collaboration avec le Conseil du Trésor, a soigneusement examiné ses besoins sur le plan des ressources. Cette révision, qu'on appelle « révision des services votés », a donné lieu à une présentation au Conseil du Trésor visant l'obtention de ressources supplémentaires. Les ministres du Conseil du Trésor ont décidé de n'accorder que la moitié des fonds demandés, sans toutefois justifier leur décision.

Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 1999-2000 sont :

- Santé Canada 307
- Défense nationale 216
- Affaires indiennes et du Nord canadien 167
- Citoyenneté et Immigration Canada 135
- Agence des douanes et du revenu du Canada 78

Toutes ces institutions figuraient également au palmarès des cinq ayant reçu le plus grand nombre de plaintes l'an dernier. La liste pour 1998-1999 était en effet la suivante :

- Santé Canada 336
- Défense nationale 289
- Affaires indiennes et du Nord canadien 158
- Revenu Canada 131
- Citoyenneté et Immigration Canada 110

Deux institutions parmi les cinq les plus visées ont reçu davantage de plaintes cette année par rapport à l'an dernier.

Sommaire

L'exercice 1999-2000 s'est avéré une année difficile pour le Commissariat à l'information et pour la Loi sur l'accès à l'information. Le gouvernement, d'une part, n'a toujours pas déposé les réformes promises depuis longtemps à ce texte de loi, et, d'autre part, a orchestré la défaite d'un projet de loi d'initiative parlementaire proposant une réforme exhaustive. Le projet de loi aurait donné au Comité permanent de la justice et des questions juridiques l'occasion idéale de tenir des audiences publiques sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information et d'adapter celle-ci aux conditions du XXI^e siècle.

Aussi, les organismes responsables de l'administration fédérale ont tout mis en œuvre – à partir du retrait de ressources jusqu'aux contestations juridiques – pour miner le fonctionnement du Commissariat à l'information. Il semblerait que le gouvernement n'ait rien contre les chiens de garde, tant que ceux-ci ne mordent pas!

C'est vrai, la culture du secret fleurit, mais il y a des signes encourageants. Il semblerait, enfin, que les ministères soient déterminés à résoudre l'éternel problème des retards dans le traitement des demandes de communication. Il est vrai, aussi, que le soutien accordé par les tribunaux au droit de savoir ne s'est pas démentit. Le respect de la Loi sur l'accès à l'information nécessitera encore pour quelque temps une lutte de tous les instants – mais son avènement ne fait aucun doute.

recensements. De même, la Société a fait des recherches sur la soi-disant « promesse » de confidentialité faite par le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier avant le recensement spécial de l'Ouest de 1906. Elle n'a trouvé aucune preuve pour étayer l'idée voulant que les documents relatifs au recensement restent secrets à tout jamais.

Devant l'absence de tout débat privé ou public sur ces dispositions, en 1905, je crois que la législation n'avait pas pour but de s'appliquer, à perpétuité, à tout nouveau recensement ultérieur, ni d'empêcher le transfert des dossiers du recensement aux Archives nationales.

Toutefois, pour le meilleur ou pour le pire, les Canadiens ont, depuis le recensement de 1901, reçu l'assurance juridique de la protection des renseignements personnels, le plus récemment en 1983, lorsque l'article 17 de la Loi sur la statistique a été intégré à l'Annexe II de la Loi sur l'accès à l'information. L'on s'attend *de facto* à ce que les dossiers des recensements ultérieurs à 1901 soient protégés. Puis-je suggérer que l'on pourrait respecter cette attente en faisant la distinction entre les formulaires détaillés et les formulaires sommaires. Pour l'avenir, tous les dossiers du recensement seraient accessibles après 92 ans. Pour le passé, les dossiers seraient disponibles après 92 ans, à l'exception des formulaires détaillés, qui, après tout, contiennent les renseignements personnels les plus délicats. De cette façon, un équilibre sera redéfini entre le droit à la protection des renseignements personnels et le droit du public à l'accès à cette information.

Pourtant, nous devons également nous rappeler les raisons très légitimes préconisant l'ouverture des dossiers du recensement après une « quarantaine » appropriée. Prenons, par exemple, la position de l'Association of Canadian Archivists qui estime qu'il serait justifié de changer les règles sur la protection des renseignements personnels. Dans une récente lettre qu'elle faisait parvenir au Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, l'Association déclarait ce qui suit :

[Traduction] « Nous représentons des chercheurs de tous les horizons, des généalogistes à la recherche d'information sur leur patrimoine ethnique aux journalistes désireux d'intégrer une perspective historique à leurs articles, en passant par les médecins qui retracent les maladies génétiques dans les arbres généalogiques. Les données du recensement qui ont déjà été divulguées (Recensements de la Nouvelle-France des années 1600 jusqu'à 1901) permettent d'obtenir de l'information personnelle et familiale, de découvrir les communautés et d'apprendre l'histoire générale de notre pays. De plus, les dossiers du recensement sont utiles pour faire des recherches favorisant la compréhension des groupes ethniques et autochtones, et pour corriger les erreurs du passé. »

(19 mars 2000)

Bien entendu, la Société historique du Canada était tout aussi éloquente, dans son mémoire présenté au Comité d'experts, sur l'importance pour le pays de libéraliser – même rétroactivement – les règles sur la protection des renseignements recueillis à l'occasion des

seraient accessibles aux Archives nationales 92 ans après le recensement. Ce résultat découle de la lecture de l'alinéa 19(2)c) de la Loi sur l'accès à l'information, de l'alinéa 8(2)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels et du paragraphe 6d) du Règlement sur la protection des renseignements personnels. Ce délai constitue une période de protection raisonnable entre les attentes en matière de protection des renseignements personnels des répondants et l'intérêt du public qui souhaite avoir accès aux dossiers du recensement à des fins de recherche.

Il est réconfortant de constater que le statisticien en chef du Canada ait demandé que, à l'avenir, le secret ne soit plus garanti pour assurer la participation volontaire au recensement. Devant le Comité d'experts sur l'accès aux dossiers historiques du recensement, celui-ci a déclaré que, tant que la période de nondivulguation dépassera la longévité moyenne des gens, il y a peu de raisons de croire que la peur de la violation de la vie privée freine la participation. C'est du moins l'expérience qu'ont vécu la majorité des autres pays occidentaux.

Bien entendu, il reste la question de savoir si les règles devraient être assouplies rétroactivement. Le statisticien en chef juge que sa capacité de présenter les nouvelles règles, prospectivement, sera sérieusement compromise si les gens viennent à penser que les règles peuvent à n'importe quel moment dans l'avenir être changées.

il a reconnu le danger réel que cela représenterait pour le concept de transparence. Trente-trois dispositions accom-pagnaient la Loi lorsque celle-ci fut adoptée. Le Parlement a donc indiqué dans la Loi qu'un comité parlementaire devrait examiner chaque disposition de l'Annexe II dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi.

Par conséquent, en 1986, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a déposé un rapport sur la pertinence de l'article 24 et des diverses dispositions incluses dans l'Annexe II, dont l'article 17 de la Loi sur la preuve au Canada.

À l'unanimité, le Comité en est venu à cette étonnante conclusion :

« Nous avons conclu qu'en règle générale, l'Annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégées par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la Loi sur l'accès à l'information. » (p. 134)

Malgré cette conclusion générale, le Comité parlementaire n'a pas osé aller de l'avant avec trois éléments touchant le secret, dont le respect des données du recensement. Le Comité a déclaré à ce sujet :

« Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'Annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la Loi sur l'accès à l'information, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, de la Loi sur la

statistique et de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers qui sont actuellement énumérées dans l'Annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la Loi sur l'accès à l'information, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confiance. » (p. 135)

La raison de cet excès de prudence entourant le secret des dossiers du recensement ne réside pas à une analyse approfondie. Les dispositions d'exemption figurant ailleurs dans la Loi sur l'accès à l'information offrent une protection raisonnable et suffisante pour tous les renseignements de nature délicate détenus par le gouvernement. À mon avis, rien dans les données figurant dans les dossiers du recensement ne permet de dire qu'elles sont de nature plus délicate que les milliers d'autres renseignements personnels de tout genre détenus par le gouvernement : casiers judiciaires, troubles médicaux, transactions financières ou même la banque de données longitudinales de DRHC nouvellement annoncée et nouvellement démantelée.

Si l'article 17 de la Loi sur la statistique était retiré de l'Annexe II, quelles seraient alors les règles relatives aux dossiers du recensement? La réponse concise est la suivante : les dossiers du recensement sous forme nominative

des statistiques permanentes, et les tableaux seront conservés aux Archives du Canada. » L'article 36, soit dit en passant, s'inscrit dans la section de l'Instruction intitulée « Instruction se rapportant à tous les tableaux ». Dans l'article 16 de l'Instruction, on peut lire que le recensement « sera utile au point de vue historique pour retracer l'origine et le développement des villes de l'avenir. » Bien qu'il y ait eu un motif valable pour préconiser la protection des renseignements recueillis à l'occasion des recensements, selon l'utilité que les gouvernements pouvaient accorder à certains d'entre eux, comme l'information sur l'impôt et sur les entreprises, il ne semble pas que les modifications de 1905 aient eu pour but d'empêcher, de façon permanente, les Canadiens d'avoir accès aux réponses données aux recensements après une période raisonnable, quelle qu'elle soit.

Je suis cependant en mesure de fournir une opinion éclairée des raisons qui ont fait que l'article 17 de la *Loi sur la statistique* figure à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ainsi donc, au début des années 1980, Statistique Canada avait souligné au ministre des Communications de l'époque, par l'intermédiaire du projet de loi, que toute perte du secret absolu découragerait la participation volontaire au recensement. Selon Statistique Canada, toute augmentation significative du taux de nonparticipation compromettrait l'existence d'un recensement national fiable. Le statisticien en chef continue de redouter une telle situation, ce qui est tout à fait justifié.

Lorsque le Parlement a adopté l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* (avec le pouvoir de faire accepter les dispositions relatives au secret des autres lois),

mais, toutes choses égales d'ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information* l'emporte et le voile du secret devrait être levé.

La *Loi sur l'accès à l'information* renferme toutefois une disposition générale : l'article 24 prévoit en effet que le secret est maintenu dans les cas d'information rendue secrète en vertu d'une autre loi, si cette dernière est inscrite à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Vous aurez compris que l'article 17 de la *Loi sur la statistique* figure à ladite annexe. L'information liée au recensement doit donc demeurer secrète – sans possibilité de pouvoir discrétionnaire, de critère subjectif ou de divulgation après un certain délai. Même le mieux gardé des secrets du Cabinet ne jouit pas d'une telle protection.

Il est toutefois étonnant de constater qu'il semble n'y avoir aucun document, lettre, document officiel du gouvernement, article de journal, correspondance ou allocation sur les raisons de l'existence de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*. Chose encore plus surprenante, l'amendement ne traite que des futurs recensements et permet la consultation des dossiers du passé. Comme la nature déteste le vide, il existe de nombreuses interprétations des raisons de l'adoption de cette disposition, mais la vérité est que nous ne le saurons jamais, à moins que d'autres renseignements sur cette période ne se fassent jour.

Un peu d'information a toutefois fait surface. Ainsi, l'article 23 de l'Instruction à l'intention des fonctionnaires, commissaires et recenseurs (publiée dans la *Gazette du Canada* d'avril 1911) renferme l'article 36. Il y est indiqué que des documents clairs et lisibles doivent être conservés parce que « le but du recensement est d'obtenir

La question est importante pour nombre de chercheurs et de généalogistes. Dans ce cas, le secret qui entoure les dossiers du recensement ne diminue en rien la responsabilité qu'ont les gouvernements envers les citoyens. Il s'agit néanmoins d'un bon exemple de situation où la nécessité légitime du maintien du secret (afin de protéger la vie privée des citoyens) n'a pas dûment été mise en équilibre avec l'avantage légitime de la communication des dossiers du recensement pour utilisation et consultation par le public.

Le Commissaire à la protection de la vie privée antérieur, Bruce Phillips, a insisté auprès du gouvernement pour que les dossiers du recensement restent secrets. Selon M. Phillips, le recensement a toujours comporté, et comportera encore dans l'avenir, des questions de nature très délicate pour les citoyens. Étant donné qu'il est obligatoire de participer au recensement, M. Phillips croit que, en contrepartie, l'anonymat des répondants devrait être garanti. Cependant, faut-il nécessairement que ce soit tout l'un, tout l'autre?

À l'heure actuelle, la population ne peut accéder aux réponses données à chacun des recensements depuis 1901, du moins pas sous une forme qui pourrait révéler l'identité des répondants. Cette interdiction provient d'une action réciproque de la Loi sur la statistique (article 17) et de la Loi sur l'accès à l'information (article 24). La Loi sur l'accès à l'information renferme une disposition « nonobstant toute autre loi » et elle a donc préséance sur les dispositions relatives au secret de toute autre loi. L'article 17 de la Loi sur la statistique place donc les dossiers nominatifs du recensement sous le secret

mesures suivantes dans les cas d'allégations de destruction illicite de documents :

1. Informer le ministre;
2. Informer le demandeur de la situation et de son droit de déposer une plainte à ce sujet auprès du Commissaire à l'information;
3. Décider de la meilleure façon de mener enquête à l'égard des allégations de concert avec le Commissariat à l'information.

Il semblerait que le bon sens ait prévalu ailleurs aussi. Ainsi, le ministre des Finances a récemment rejeté l'idée de mener une enquête interne à l'égard d'allégations de dissimulation de documents visés par une demande de communication en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Il a plutôt choisi de confier l'enquête au Commissaire à l'information pour s'assurer que lui-même et les membres du public disposeront de résultats indépendants, impartiaux et approfondis.

L'on ne peut qu'espérer que ces deux « distanciations » de la ligne de parti encourageront la présidente du Conseil du Trésor à réexaminer sérieusement la politique relative aux allégations de pratiques douteuses en matière de traitement des documents.

Les dossiers du recensement devraient-ils rester secrets à jamais?

Une lutte stratégique a été menée au cours de l'année écoulée sur la question de savoir si devrait disparaître le secret imposé par l'article 17 de la Loi sur la statistique, lequel protège depuis 1901 les dossiers du recensement.

c'est-à-dire le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice, ont en effet décidé que les institutions fédérales laveraient leur linge sale en famille. Dans sa directive datée du 17 septembre 1999, le Conseil du Trésor énonçait à l'intention des ministères l'interprétation à donner à l'article 67.1 et la marche à suivre concernant l'instruction des infractions possibles. Il recommandait :

« Le Commissaire à l'information a recommandé que son bureau soit avisé de toutes les allégations d'infraction à l'article 67.1 de la Loi sur l'accès à l'information, mais nous n'avons pas accepté cette recommandation. Nous continuons de conseiller aux institutions de traiter les allégations de la sorte de la même façon que n'importe quelle autre allégation d'action criminelle visée par le document *Politique et normes sur la sécurité*, une fois que le sous-ministre aura été mis au courant de l'allégation, il prendra une décision en ce qui a trait à la notification de l'allégation à l'organisme compétent chargé du respect de la loi. »

C'est écrit noir sur blanc! N'appellez pas le Commissaire; menez une enquête interne, puis le sous-ministre décidera s'il convient de faire appel à un organisme de respect de la loi. Le ministre chargé du Premier ministre a pris les devants en indiquant à tous ses responsables de signaler les allégations d'infractions possible à l'article 67.1 au directeur des Opérations de sécurité du BCP, à qui reviendrait la conduite d'une enquête interne à cet égard. Les résultats de l'enquête seront-ils un jour connus? Le demandeur en sera-t-il informé? La réponse est : Pas nécessairement.

L'absurdité de l'approche adoptée par le gouvernement saute immédiatement aux yeux de quiconque connaît l'histoire récente. Rappelons-nous que, dans les incidents de destruction de documents qui se sont produits à la Défense nationale, des hauts fonctionnaires, y compris des responsables du bureau du juge-avocat général, savaient que des ordres avaient été donnés pour la destruction de documents, mais n'avaient rien fait à cet égard. Rappelons-nous aussi que les autres incidents de destruction illégitime de documents qui ont été mis au jour ces dernières années mettaient tous en cause des hauts fonctionnaires. Pendant les enquêtes menées à ce sujet, les sous-chefs des institutions en cause se sont portés à la défense de leurs fonctionnaires, au lieu d'examiner avec objectivité les éléments de preuve et de prendre les mesures qui s'imposent. Après tout, il est tout à fait humain de refuser de croire qu'une personne avec laquelle on travaille étroitement aurait pu commettre des méfaits.

Non, à cet égard, le gouvernement n'a pas adopté une politique judicieuse. Cette approche consistant à « faire enquête à son propre sujet » ressemble d'ordinaire à de la limitation des dégâts; elle ne pourra qu'engendrer méfiance et cynisme – à bon droit.

Le bon sens a prévalu

Heureusement, tous les ministres ne souhaitent pas que leur ministère se conforme à la politique du Conseil du Trésor. Ainsi, le ministre de la Défense nationale a décidé que, dans son ministère, il conviendrait de prendre les

Laver son linge sale en famille

Quiconque a suivi attentivement le processus qui a débouché sur l'adoption du projet de loi de Colleen Beaumier aura pu observer qu'une forte indignation est à l'origine du projet de loi – et du vaste appui recueilli par celui-ci. Les députés et des membres du grand public étaient absolument scandalisés par le comportement de certains hauts fonctionnaires, qui ont tronqué ou détruit des documents pour faire entrave au droit d'accès. Des incidents de ce genre se sont produits à la Défense nationale, à Santé Canada et à Transports Canada. Tous ont fait l'objet d'une enquête minutieuse et ont été révélés au public par le Commissariat à l'information. Et aucun n'aurait été mis au jour sans des « dénonciateurs » courageux, provenant de ces organisations, et un organisme d'enquête indépendant et impartial, de l'extérieur de ces organisations.

Cela n'est pas une coïncidence si le projet de loi de Mme Beaumier prend la forme d'une modification à la Loi sur l'accès à l'information plutôt qu'au Code criminel. Elle, de même que tous les députés, voulaient que les allégations de traitées indépendamment des institutions dans lesquelles elles ont été comises. Le risque d'interventions illégitimes à l'égard des éléments de preuve et des témoins est en effet trop élevé dans de tels cas pour laisser les institutions fédérales faire enquête à l'égard d'allégations de contraventions à l'article 67.1. Pourtant, c'est exactement ainsi que le gouvernement veut procéder. Les organismes responsables de la politique relative à l'accès à l'information,

67.1 (1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi :

- a) détruire, tronquer ou modifier un document;
 - b) falsifier un document ou faire un faux document;
 - c) cacher un document;
 - d) ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas a) à c).
- (2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

- a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de dix mille dollars, ou de l'une de ces peines;
- b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de cinq mille dollars, ou de l'une de ces peines. 1999, ch. 16, art. 1.

À la fin de mars 2000, personne n'avait encore été accusé en vertu de cette disposition, et le Commissaire n'avait pas encore jugé nécessaire d'informer le Procureur général du Canada de quelque infraction présumée que ce soit à cette disposition. Cela ne veut pas dire que des documents n'ont pas disparu dans des circonstances troubles. Un cas de ce genre a fait l'objet d'une enquête cette année, dont on peut trouver le résumé à la page 47. Deux enquêtes sont en cours au sujet de la dissimulation ou de la destruction possibles de documents visés par des demandes de communication. Le résultat de ces enquêtes sera communiqué l'an prochain.

le droit d'accès à l'information peut-il avoir un sens s'il n'existe pas de règles de gestion de l'information renvoyant à une législation et à un système d'exécution ? Le moment est venu d'élaborer une loi sur la gestion de l'information qui permettrait de réglementer tout le cycle de gestion de l'information gouvernementale. Cette loi serait concomitante à la naissance de l'information. Elle obligerait les fonctionnaires à revenir à la pratique caractéristique de leur professionnalisme : documenter les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les transactions auxquelles ils participent. Elle permettrait de réglementer l'information au cours de son cycle de vie en contrôlant son organisation, son repérage, son utilisation, son accessibilité et sa diffusion. Enfin, elle préviendrait le retrait de l'information en réglant les questions relatives à sa destruction ou à son archivage. Nous ne pouvons pas esquiver ce défi si nous voulons que le concept des droits relatifs à l'information conserve un tant soit peu de son sens pratique.

Allez directement en prison!

Le paranoïa ambiante quant aux conséquences néfastes de la transparence gouvernementale peut amener certains hauts fonctionnaires à franchir le pas qui sépare les comportements non professionnels (comme le fait de ne pas produire de documents ou de négliger de bien classer ceux-ci) des actes illégaux (comme le fait de dissimuler, de modifier ou de détruire des documents visés par une demande d'accès).

En mars 1998, la Chambre des communes a tracé la ligne de démarcation en adoptant à l'unanimité le projet de loi d'initiative parlementaire de Colleen Beaumier, lequel avait pour effet d'ajouter l'article 67.1 à la Loi sur l'accès à l'information. L'intrusion prévue par cette nouvelle disposition est la suivante :

gouvernementale fédérale ont cessé d'établir des ordres du jour, de tenir des comptes rendus et de déposer des notes et des documents d'information destinés à guider les discussions. L'abandon, par ces comités, de pratiques établies depuis des années ne semble avoir pour justification opérationnelle que la volonté de rendre des comptes qui découle parfois de la communication de documents en vertu du droit d'accès. La nouvelle mentalité est désormais : « Pourquoi le mettre par écrit quand on peut l'exprimer oralement ? Pourquoi peut l'exprimer oralement quand on peut l'exprimer oralement ? Pourquoi hocher la tête ? Pourquoi hocher la tête quand un clin d'œil fait l'affaire ? »

Mais il faut aussi savoir que le Conseil du Trésor n'a pris aucune mesure depuis pour s'assurer que la politique est respectée ou mise à jour en fonction des défis propres à la gestion électronique des affaires publiques. L'Archiviste national, le Commissaire à l'information, le Vérificateur général, les historiens et les bibliothécaires, tous, nous avons dit au Conseil du Trésor que se creuse un écart grandissant entre la politique et la réalité. Nous avons tous dit au gouvernement que la situation est grave et qu'elle nécessite une réaction pan gouvernementale. À l'ère de l'information, une nation dans laquelle fleurit la démocratie doit être dotée d'un système de gestion de l'information solide. Le gouvernement du Canada ne s'est pas attelé à cette tâche même s'il tient à être partie prenante de ce « monde virtuel ».

Ce n'est que depuis peu que l'on a des raisons de penser que le Conseil du Trésor se préoccupe de cette crise. Une initiative conjointe de l'Archiviste national et du dirigeant principal de l'information au Conseil du Trésor, visant le recensement et l'évaluation des problèmes associés à la gestion de l'information gouvernementale, est en cours. Un rapport et un plan d'action ont été diffusés à la fin de l'année visée par le présent rapport. Il reste à savoir quel résultat donnera cette initiative. Mais il ne semble guère y avoir de volonté de fournir les ressources et la direction éclairée voulues pour s'attaquer au problème. Après tout, la gestion de l'information n'est pas propice aux gains politiques.

Le Commissaire estime cependant que, sur le plan stratégique, la question centrale en matière d'accès à l'information pour le siècle à venir sera la suivante :

créé en 1968, à titre d'organisme central distinct, séparé du ministère des Finances. L'un de ses principaux rôles était d'améliorer la gestion générale de l'administration fédérale. Des politiques efficaces de gestion et de publication de l'information représentaient alors le meilleur moyen d'améliorer la gestion générale fédérale.

Il faut savoir que le SCT a élaboré, à la fin des années 1980, une politique remarquablement exhaustive sur la gestion de l'information gouvernementale. Toutes les institutions gouvernementales sont censées :

- gérer leurs fonds documentaires comme des ressources globales pour appuyer des décisions efficaces, répondre aux besoins opérationnels et protéger les intérêts juridiques, financiers et autres du gouvernement et de la population;
- faire l'usage le plus large de l'information au sein du gouvernement en veillant à ce que celle-ci soit organisée de façon à en faciliter l'accès pour ceux qui en ont besoin, sous réserve de limitations juridiques et administratives comme, par exemple, les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels;

- entretenir un système de classification à jour, exhaustif et structuré pour permettre la recherche et l'inventaire de documents;
- circonscrire et conserver les fonds documentaires qui permettent de reconstituer l'évolution des décisions en matière de politiques et de programmes ou qui ont une importance historique ou archivistique, conformément à toutes les exigences de la Loi sur les Archives nationales du Canada.

qu'a pris la *Loi sur l'accès à l'information* alors qu'il était député. Le dépôt de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été salué comme l'avènement d'un « paradigme de l'information » dans un gouvernement moderne. Ces lois représentaient une modernisation de l'administration publique canadienne en vue de ce que l'on considèrerait alors comme l'émergence de l'ère de l'information. Ces deux lois comportaient des articles exigeant une bonne gestion de l'information gouvernementale.

La *Loi sur l'accès à l'information* oblige les institutions gouvernementales à faire, tous les ans, l'inventaire de leur organisation et de la nature de l'information qu'elles détiennent, à décrire leurs ensembles de documents et leurs guides et à publier un index de leurs répertoires et des points d'accès. Rappelons le fait très important que, contrairement à la *Freedom of Information Act* (loi sur l'accès à l'information des États-Unis), la loi canadienne est claire quant à l'information électronique. Tout cela était considéré, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, comme un système de repérage juridiquement mandaté à l'échelle de l'administration fédérale. Cela garantissait aux Canadiens que le gouvernement saurait ce qu'il détient comme documents et comment retrouver ceux-ci si on y demande accès. C'est au Conseil du Trésor que l'on avait confié la tâche de faire fonctionner ce système modernisé de gestion de l'information gouvernementale. Et cela aussi est une décision qui a été prise après réflexion.

C'est dans l'esprit des recommandations de la Commission Classco que le Secrétariat du Conseil du Trésor a été

même pour notre capacité, en tant que nation, de préserver et de célébrer notre histoire ainsi que d'apprendre de celle-ci. Il en est de même aussi pour la capacité de nos gouvernements à assurer une bonne gestion des affaires publiques pour les citoyens.

Quelles sont les raisons de cette crise? Des années de restrictions budgétaires et de réduction des effectifs ont eu des effets catastrophiques sur le système de gestion des documents. Les employés affectés au traitement de l'information, les bibliothécaires, les commis responsables des dossiers, les secrétaires préposées au classement et ainsi de suite ont été les premiers à passer sous le couperet. Deuxièmement, il y a un large fossé entre les spécialistes de la technologie de l'information, que l'on appelle les « TI », et les spécialistes de la gestion de l'information, les « GI », les premiers se trouvant au premier plan en raison de la transition à l'an 2000. Troisièmement, la crainte irrationnelle de l'accès à l'information incite de nombreux fonctionnaires (le plus souvent aux échelons supérieurs) à éviter de créer des documents. Enfin, les ordinateurs personnels ont réduit la capacité des institutions à exercer un contrôle central sur le classement, l'indexage et la destruction des documents. Ces facteurs ont grugé les fondements de l'ancienne éthique des fonctionnaires, c'est-à-dire la tradition qui consistait à justifier soigneusement les mesures, les considérations, l'évolution des politiques et les conseils et à entretenir une mémoire institutionnelle enregistrée, à y contribuer et à l'utiliser.

L'ironie de cet état de choses n'échappe pas au Commissaire, lui qui a eu le privilège de jouer un rôle dans la forme

Comment mener le processus de consultation

Pour assurer le respect des délais de réponse qui ont été prorogés au titre de l'alinéa 9(1)b), il importe de bien mener les consultations auprès des autres institutions. Ainsi, avant de demander une prorogation, il vaudrait mieux demander à l'institution qu'on doit consulter d'évaluer approximativement le temps qu'il lui faudra pour donner son opinion. L'institution qui consulte doit décider si l'évaluation est justifiée ou raisonnable avant d'invoquer ce délai pour demander une prorogation. Toutefois, dès qu'une prorogation s'applique, l'institution qui consulte est tenue de respecter le délai pour répondre à la demande, que l'institution consultée ait ou non fourni son opinion dans ce délai. Les institutions devraient se rappeler qu'elles ont l'obligation de répondre en temps utile à ces demandes de consultation. S'il est vrai qu'il est difficile d'obliger d'autres gouvernements à respecter des délais de réponse, les réponses aux demandeurs initiaux ne peuvent rester en suspens indéfiniment en attendant la réaction d'un gouvernement étranger. Lorsque de telles consultations sont fréquentes, il pourrait être prudent de conclure des protocoles d'entente généraux pour assurer des réponses en temps utile aux consultations.

La gestion de la consultation des tiers (en cas de prorogation au titre de l'alinéa 9(1)c)) est assujettie aux délais impartis aux articles 27 et 28. Les institutions ne devraient pas modifier ces délais pour se plier aux exigences des tiers ou obtenir un délai supplémentaire pour rallier ces derniers à leur position.

On ne peut communiquer l'information introuvable

Aux articles 27 et 28, le Parlement a trouvé un juste équilibre entre le droit des demandeurs de recevoir rapidement une réponse et celui des tiers de protéger leurs intérêts; les institutions ne devraient pas rompre cet équilibre en s'écartant des délais qui sont fixés.

Dans le jeu du chat et de la souris qui persiste entre les membres du grand public qui veulent de l'information et les fonctionnaires qui préfèrent que ceux-ci en aient le moins possible, les personnes à la recherche de l'information doivent surmonter trois obstacles : les retards, le recours abusif aux exceptions (dissimulation / censure) et l'incapacité de trouver les documents demandés. Le troisième obstacle est désormais le plus préoccupant. La gestion de l'information dans l'administration fédérale est dans un si piètre état que l'expression est presque devenue un oxymoron. La tenue des dossiers est en crise et menace la viabilité du droit d'accès. Elle compromet également le projet du gouvernement, lequel veut devenir l'administration la plus branchée au monde d'ici 2004.

Tout le système sous-tendant la Loi sur l'accès à l'information repose sur le fait que des documents sont créés, bien répertoriés et classés, faciles à extraire, archivés comme il se doit et évalués minutieusement avant leur destruction, de manière à éviter la perte de renseignements précieux. Si des documents relatifs à des sujets donnés ne sont pas créés, ou s'ils ne sont pas faciles à trouver et à produire, le droit d'accès ne vaut plus rien. Le droit d'accès n'est cependant pas le seul élément dont l'existence est compromise. Il en est de

1 000 documents ou plus représentent un grand nombre de documents. En fait, quel que soit le nombre de documents, l'institution qui souhaite invoquer le grand nombre de documents à l'appui de sa demande de prorogation devrait tenir compte des facteurs suivants :

a) l'examen des documents est-il, malgré le nombre de pages, facilité par leur homogénéité [par exemple : un volumineux imprimé d'ordinaire, lorsque l'examen d'une ou de deux pages permet de trouver une méthode uniforme applicable à toutes les pages]?

b) les documents ont-ils déjà été examinés afin de répondre à une demande antérieure?

c) le nombre de documents dépasses-til le nombre moyen de documents demandés, par demande, dans l'institution?

d) le nombre de documents dépasse-t-il le nombre des documents que, par le passé, l'institution a réussi à traiter en 30 jours?

e) le traitement de la demande en 30 jours entraverait-il de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution?

3) Entrave sérieuse au fonctionnement

Pour l'application de l'alinéa 9(1)a), le traitement d'une demande peut être considéré comme entravant de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution si, pour pouvoir traiter la demande dans un délai de 30 jours, il faut :

i) Transférer des ressources d'autres secteurs opérationnels à celui de

l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels; ii) détourner de l'expertise que possède le bureau de première responsabilité dans le domaine, et ce au détriment des fonctions essentielles de ce bureau;

iii) consacrer une si grande proportion des ressources de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels pour y répondre que le traitement des autres demandes en souffrirait.

En règle générale, lorsque le fonds de renseignements d'une institution est bien géré, que le service de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels est bien doté en ressources et que les méthodes de traitement sont rationalisées, des prorogations ne sont requises que pour un faible pourcentage des demandes. À vrai dire, plus la prorogation dure longtemps, plus le Commissaire risque d'être saisi d'une plainte.

Avis du droit de se plaindre

Le paragraphe 9(1) exige que, dans l'avis de prorogation de délai, les institutions avisent la personne qui a fait la demande de son droit de se plaindre de la prorogation du délai auprès du Commissaire. Le Commissaire à l'information recommande d'ajouter dans tous ces avis une mention rappelant à cette personne qu'elle a un délai d'un an à compter de la date de la demande pour déposer sa plainte auprès du Commissaire.

« d'autres termes, à moins d'établir un motif impérieux, les autres institutions ne devraient pas bénéficier, pour donner leur opinion sur une demande, d'un délai plus long que celui qui est accordé aux tiers intéressés;

iv) pour décider de ce qui constitue une période de prorogation justifiée ou raisonnable, l'institution devrait calculer le temps qu'il faut aux ressources disponibles en accès à l'information et protection des renseignements personnels et dans le ou les bureaux de première

responsabilité concernés pour traiter la demande. Il faut éviter, toutefois, les prorogations de délai qui visent à compenser une dotation de ressources insuffisantes eu égard au volume de travail normal de l'institution en matière d'accès à l'information.

Il importe de se rappeler qu'à l'exception des cas de renseignements tiers (voir le paragraphe 27(4)), une seule prorogation peut être demandée, et ce dans un délai de 30 jours suivant la réception de la demande. Si la prorogation est insuffisante ou si elle n'est pas sollicitée en temps utile, la demande sera présumée comme étant refusée conformément au paragraphe 10(3).

2) Grand nombre de documents

Il n'y a pas de nombre magique de documents qui corresponde à la notion de « grand nombre ». Par le passé, toutefois, le Commissaire à l'information a rarement considéré que 500 documents ou moins constituaient un grand nombre. Par contre, il n'est pas inhabituel qu'il reconnaisse que

« période que justifient les circonstances », « grand nombre de documents », « entrave sérieuse au fonctionnement ».

Il s'agit de critères objectifs formulés en termes subjectifs. Leur sens variera selon les circonstances et le contexte de chaque institution et de chaque demande. Les facteurs qui suivent aideront les institutions à vérifier si les critères justifient la prorogation des délais :

1) Période justifiée (ou raisonnable)

i) Si la prorogation du délai est demandée aux termes de l'alinéa 91(1)c), une prorogation de 60 jours sera considérée comme justifiée ou raisonnable parce que la Loi prévoit, pour les consultations de tiers, des délais précis qui permettent de terminer ces consultations dans un délai de 60 jours;

ii) si la prorogation du délai est demandée aux termes des alinéas 9(1)a) ou b), la durée de la prorogation doit être compatible avec l'expérience passée de l'institution dans le traitement de demandes similaires;

iii) si la prorogation du délai est demandée aux termes de l'alinéa 9(1)b), sa durée ne devrait ordinairement pas dépasser 30 jours (qui serait le délai de réponse prévu si l'institution consultée avait reçu directement la demande); rarement, et encore, une telle prorogation peut-elle dépasser 60 jours, compte tenu du fait que les tiers intéressés ont un délai maximal de 60 jours pour faire connaître leur opinion. En

Cette directive du 14 février a pour ainsi dire paralysé la diffusion des rapports de vérification en attendant le respect des conditions énoncées par le Conseil du Trésor. Des ministères ont exprimé leur désaccord avec ce système de communication de rapports sans précédent, particulièrement l'obligation de fournir copie de l'original des demandes de communication. Il s'agissait, à leurs yeux, d'une procédure démesurément sévère de contrôle centralisé. Ils se sont de plus inquiétés du fait que, en se soumettant à cette condition, ils se trouveraient à révéler l'identité des demandeurs – ce qui contreviendrait à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Devant ces protestations, le Conseil du Trésor a émis une clarification le 17 février 2000. La clarification en question a cependant eu pour effet de compliquer encore davantage les choses. Dans la seconde directive, en effet, le Conseil du Trésor a rappelé aux ministères la distinction entre les rapports de vérification « finals » (qui peuvent être rendus publics sans qu'il faille présenter une demande de communication officielle) et les rapports de vérification « provisoires » (qui ne devraient pas être communiqués sans le dépôt d'une demande officielle). Dans la clarification, le Conseil du Trésor a renoncé à ce qu'on lui fournisse copie de l'original des demandes de communication visant des rapports de vérification, mais a continué d'exiger qu'on lui fournisse tous les autres renseignements qu'il avait demandés dans sa première directive, soit celle du 14 février.

Dans le cadre de cette stratégie de limitation des dégâts, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ont travaillé en étroite collaboration. Des réunions ont eu lieu plusieurs fois par

Facile à dire!

semaine afin de permettre aux responsables des communications du BCP d'examiner l'information reçue par le Conseil du Trésor. Des stratégies de communication ont été minutieusement élaborées avant la divulgation des rapports de vérification aux demandeurs. La volonté du gouvernement d'élaborer une position uniforme, unifiée dans quelque dossier que ce soit n'a rien en soi d'inconvenant. Cela le devient, toutefois, lorsque les préoccupations du gouvernement en matière de communication prennent le pas sur le droit du public à avoir l'information demandée sans délai.

Lorsqu'il s'agit de respecter les délais relatifs au traitement des demandes, les responsables se demandent souvent à haute voix comment on peut attendre d'eux qu'ils assument des volumes croissants de demandes avec des ressources statiques, sinon décroissantes. Le Commissaire n'a pas fait la sourde oreille et a fourni aux ministères, pendant l'année écoulée, une approche détaillée relative à une utilisation judicieuse des dispositions de la Loi prévoyant la prorogation des délais de traitement des demandes de communication.

L'approche en question est la suivante :
Qu'est-ce qui est justifié (raisonnable), qu'est-ce qui ne l'est pas et qu'est-ce qu'un « grand nombre de documents »?

Pour décider comment appliquer les dispositions de prorogation des délais prévues au paragraphe 9(1), les institutions doivent opérationnaliser les critères suivants :

La marche à suivre en question a été décrite dans des notes de service datées du 14 et du 17 février 2000 qui ont été émises par le Conseil du Trésor à l'intention de tous les services de vérification interne. Éléments positifs s'il en est, les notes de service du CT comportaient le rappel suivant :

[Traduction] « Tous les rapports (de vérification) *terminés* constituent des documents publics, et vous devriez les communiquer, si quelque un souhaite les consulter, *sans* exiger de demande officielle. Dans ces cas, aucun droit ne devrait être perçu et, si des droits avaient déjà été exigés, la somme devrait être remboursée. Les rapports terminés devraient être communiqués sans tarder. »

Les notes comportaient toutefois également un élément négatif. Le Conseil du Trésor, dans la note de service datée du 14 février, avait en effet demandé aux ministères de lui transmettre l'information suivante :

1. Copie de l'original de la demande de communication visant un rapport de vérification donné;
2. Une liste de tous les rapports de vérification à communiquer;
3. Copie de tous les rapports à communiquer;
4. Copie de tous les rapports de vérification, même ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de communication;
5. Copie des plans d'action relatifs à la communication des rapports de vérification, s'il y a lieu, qu'il s'agisse de programmes de subventions et de contributions ou de tout autre sujet, peu importe si la communication découle ou non d'une demande faite en vertu de la Loi.

formation nécessaire et qui n'ont pas d'autre objectif stratégique que le respect de la Loi sur l'accès à l'information.

Mais, même pour DRHC, tout n'est pas rose. En effet, dès la parution des résultats de la fiche de rendement sur le respect des délais – montrant des améliorations –, le « scandale de

DRHC » faisait les manchettes et entraînait dans son sillage des centaines de demandes de communication adressées à DRHC et bien d'autres ministères pour la communication de documents, comme des rapports de vérification, faisant état de la gestion des programmes de subventions et de contributions. Et, devant ce fait nouveau, le gouvernement n'a pas pu s'empêcher de laisser son besoin coutumier de « limiter les dégâts » l'emporter sur les droits juridiques des demandeurs à recevoir une réponse dans les délais.

Les ministères voulaient en effet « devancer » toute demande de communication – c'est-à-dire décharger leur conscience de toute mauvaise nouvelle avant que celle-ci ne s'ébruite et, à ce moment, avoir déjà en mains un plan d'action. Bien entendu, le seul moyen d'appliquer une telle stratégie consistait à gagner du temps – retarder ou repousser la diffusion des rapports de vérification relatifs aux programmes de subventions et de contributions qui étaient visés par une demande de communication.

C'est au service de communications du BCP qu'a incombé la tâche de coordonner cette campagne pan gouvernementale de limitation des dégâts. Le Conseil du Trésor, à titre de Contrôleur général, a été chargé d'indiquer à tous les ministères la marche à suivre pour la communication des rapports de vérification.

Comme le montre le tableau ci-après, dans les fiches de cette année, le rendement de ces six ministères s'est amélioré.

Ministère	1998-1999	1999-2000
Citoyenneté & Immigration (CIC)	48,9	F
Plaintes	Note	%
Affaires étrangères et Commerce international (AECI)	34,9	F
Santé Canada (SC)	57,2	F
Défense nationale (DN)	69,6	F
Bureau du Conseil privé (BCP)	35,9	F
Revenu Canada (Agence des douanes et du revenu du Canada – ADRC)	85,6	F
Plaintes	Note	%
	23,4	F
	27,6	F
	3,1	A
	38,9	F
	3,6	A
	51,5	F

Le rendement de DRHC est particulièrement gratifiant parce que ce ministère a pu obtenir une note parfaite sans invoquer aucune des dispositions de la Loi (parfaitement légitimes) applicables à la prorogation des délais. Toutes les demandes reçues au cours de la période visée ont été traitées dans les 30 jours.

Transports Canada ne s'en est cependant pas aussi bien tiré. Le Ministère aura en effet fort à faire pour rationaliser ses méthodes dans le but de respecter plus systématiquement les délais de traitement établis dans la Loi. Dans le cas de Transports Canada, ce n'est pas le volume élevé des demandes ni l'insuffisance des ressources pour traiter celles-ci qui font problème. C'est plutôt un système d'approbation hiérarchisé, au sein duquel le sous-ministre insiste pour revoir personnellement plus de 40 % des demandes de communication reçues et pour prendre des décisions à leur sujet. Voilà qui est très rare dans l'administration fédérale. Et, de l'avis du Commissaire, tout a fait inutile. Le traitement des demandes de communication devrait en effet revenir entièrement à des professionnels ayant reçu la

16

Santé Canada et le Bureau du Conseil privé méritent une mention spéciale et nos sincères félicitations pour leurs réalisations. Le BCP a amélioré son rendement et ce, malgré une augmentation de 67 % du nombre des demandes reçues en 1999-2000 par rapport à l'année précédente. Ces ministères ont consacré l'énergie et les ressources nécessaires pour éliminer un arriéré considérable de dossiers en retard et établir des marches à suivre et des méthodes destinées à éliminer définitivement les problèmes de retard qui se sont manifestés par le passé.

Dans les fiches de rendement de cette année, on a évalué deux nouveaux ministères et assuré un suivi à l'égard des six de l'an dernier. Les nouveaux ministères et la note qui leur a été accordée sont les suivants :

Note	%
Développement des ressources humaines Canada (DRHC)	0 %
« A »	
Transports Canada	30,6
« F »	

d'accès à l'information (par exemple : les utilisateurs fréquents, les demandes frivoles et vexatoires, les coûts élevés du respect de la Loi et les délais difficiles à respecter). Il n'a déployé aucun effort pour sensibiliser ses employés et ceux des autres ministères fédéraux aux avantages considérables et concrets de la Loi. Comme l'a dit l'ancien Commissaire à l'information, John Grace :

« Grâce au droit de savoir, on constate un plus grand sens des responsabilités, davantage d'honnêteté, de modération et d'intégrité, de meilleurs conseils et un processus décisionnel plus altruiste. Chaque demande qui expose les abus de pouvoirs et les privilèges excessifs, ou seulement la simple sottise, profite financière-ment au public et sert ses intérêts. » (Rapport annuel 1996-1997, p. 10)

Les retards : la persistance commence à rapporter

La politique de « tolérance zéro » en ce qui concerne les retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information comportait deux éléments principaux : 1) établir des fiches de rendement destinées au Parlement et évaluant le rendement de certains ministères dans le respect des délais de traitement; 2) demander aux sous-ministres d'expliquer les raisons des retards (officiellement

et sous serment) lorsque l'enquêteur chargé du dossier n'a pas pu régler le litige avec ses homologues. Comme on l'a décrit précédemment, cette stratégie a eu pour effets défavorables d'inciter les hauts fonctionnaires, qui n'ont guère apprécié d'être l'objet de toute cette attention, à trouver une multitude de façons d'exprimer leur mécontentement. La stratégie a cependant entraîné des améliorations marquées dans le respect des délais. Par exemple, dans les fiches de rendement de l'an dernier (1998-1999), six ministères ont été évalués et ont reçu les notes suivantes :

Ministère	Note
Citoyenneté & Immigration (CIC)	« F »
Affaires étrangères et Commerce international (AECI)	« F »
Santé Canada	« F »
Défense nationale	« F »
Bureau du Conseil privé (BPC)	« F »
Revenu Canada (Agence des douanes et du revenu du Canada)	« F »
Ces notes reposaient sur le pourcentage des demandes de communication reçues qui n'avaient pas été traitées dans les délais prévus par la Loi. L'échelle de classement appliquée était la suivante :	
% de présomptions de refus	Note
0 à 5 %	A Idéale
5 à 10 %	B Bonne
10 à 15 %	C À la limite
15 à 20 %	D Inférieure à la norme
Plus de 20 %	F Signal rouge

augmentations inattendues de la charge de travail dans le domaine de l'accès à l'information.

Ce sont en effet des signes encourageants d'une volonté renouvelée du Conseil du Trésor de s'acquitter de ses responsabilités de chef de file. Mais des efforts supplémentaires s'imposent à cet égard.

Par exemple, le Conseil du Trésor n'a pas encore commencé à réunir les statistiques nécessaires pour faire état du rendement de toutes les institutions fédérales en ce qui concerne le respect de la Loi. Il s'agirait là d'une mesure essentielle en vue de permettre au SCT d'être davantage proactif dans la résolution des problèmes inhérents au système avant que ceux-ci ne se traduisent en plaintes déposées auprès du Commissaire.

De plus, le Conseil n'a pas encore donné suite au défi lancé par le Commissaire en ce qui concerne l'élaboration d'un code de déontologie applicable aux coordonnateurs de l'accès à l'information. Il ne s'est pas non plus fait le défenseur des coordonnateurs de l'accès à l'information – qui sont souvent tiraillés entre les obligations de la Loi (communiquer les renseignements) et les exigences de leurs supérieurs (soustraire les renseignements à la communication).

Enfin, le SCT n'a pas assumé sa responsabilité première en tant que chef de file, laquelle consiste à promouvoir une culture de la transparence dans l'administration fédérale. À cet égard, le Conseil a consacré beaucoup trop d'énergie à relever et à quantifier ce qu'il considère comme des irritants dans le système

à l'accès à l'information. Le SCT espère que le groupe de travail jouera un rôle de premier plan quand il s'agit de faire en sorte que les gestionnaires et les employés fédéraux comprennent leurs obligations et leurs responsabilités en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le SCT a rédigé et distribué des conseils destinés aux fonctionnaires sur l'application des prorogations de délai et l'interprétation et l'application de l'article 67.1 de la Loi, selon lequel constitue une infraction le fait de recourir ou de conseiller le recours à des méthodes de traitement des documents visant à entraver le droit d'accès. Le SCT a également donné une séance de formation destinée aux agents de sécurité et agents d'accès à l'information des ministères sur l'article 67.1.

Au cours de l'année, le SCT a tenu des réunions bimensuelles permettant aux coordonnateurs de l'accès à l'information des ministères de signaler leurs préoccupations à ses responsables et à ceux du ministère de la Justice. Il a de plus organisé pendant l'année visée par le présent rapport une conférence pour l'étude des « fiches de rendement » du Commissaire et l'échange de stratégies à l'égard du problème des retards dans le traitement des demandes de communication.

Le Conseil du Trésor a montré son engagement le plus concret à l'égard de la résolution du problème des retards en faisant savoir à tous les ministères qu'il examinerait avec bienveillance les demandes de ressources supplémentaires qui permettraient d'absorber les

L'exemple du Conseil du Trésor

12 octobre 1998, p. 94)
citoyens. » (*Newsweek*,

modèles de pensée de certains
gouvernementaux et dans les
stupidités, dans les décisions
gouvernementales engendrant la

[Traduction] « Le secret

Newsweek :

qui a été publiée dans l'hédomadaire
George F. Will dans sa critique du livre
gouvernements. Bref, comme l'a écrit
une méfiance excessive à l'égard des
machinations dénuées de fondement et
citoyens et engendrant des rumeurs de

Le président du Conseil du Trésor est le
membre du Cabinet chargé de la presta-
tion de conseils et d'orientations à toutes
les institutions fédérales au sujet de la
mise en œuvre de la Loi sur l'accès à
l'information. C'est pourquoi l'actuel
Commissaire demande constamment
des comptes au Conseil du Trésor pour
l'exemple qu'il donne dans l'administra-
tion fédérale à l'égard de la bonne façon
d'appliquer la Loi.

L'an dernier, le Conseil a reçu une note
médiocre pour avoir généralement
négligé les responsabilités qui lui sont
conférées par la Loi. Il montre cepen-
dant cette année des signes d'améliora-
tion. Une légère augmentation des
ressources a permis la mise sur pied
d'un groupe de travail consultatif sur la
formation au Secrétariat du Conseil du
Trésor (SCT). Le groupe de travail est
censé faire office d'organisme consultatif
pour la promotion de l'acquisition
continue du savoir parmi les préposés

Le gouvernement a choisi de combattre
les efforts déployés par M. Bryden pour
moderniser la Loi sur l'accès à l'informa-
tion sous le prétexte du respect de la vie
privée. Il a en effet soutenu que le projet
de loi risquait d'être interprété comme
permettant la communication de
renseignements personnels 30 ans après,
comparativement à 20 ans, selon la Loi sur
la protection des renseignements personnels,
le décès de la personne sur qui portent
les renseignements. Cette faille, s'il
s'agissait bien d'une faille, aurait très
bien pu être réparée par le Comité,
comme l'avait indiqué le Commissaire
à la protection de la vie privée.

Qu'il soit bien clair ici que le gouverne-
ment ne cherchait pas à protéger la vie
privée, mais plutôt à faire obstacle à la
transparence. Le gouvernement se dit en
faveur du principe de la transparence,
mais est loin de joindre le geste à la
parole. Seul le temps nous dira si
l'actuelle ministre de la Justice concré-
tiser sa position selon laquelle le
moment est venu de réformer et de
renforcer la Loi sur l'accès à l'information.
À ce sujet – la persistance opiniâtre
d'une culture du secret à Ottawa –,
j'aimerais ouvrir une parenthèse. En
1998, le sénateur américain
Daniel Patrick Moynihan publiait un
livre intitulé *Secrecy : The American*
Experience. Sa conclusion? Le secret, c'est
pour les nuls. Et pourquoi? Première-
ment, parce que le secret protège les
analyses internes contre le regard de
spécialistes et de dissidents de l'extérieur.
Il en résulte que de nombreuses décisions
gouvernementales reposent sur de très
mauvais conseils. Deuxièmement, le
secret dénature le mode de pensée des

ments traitant de questions d'unité nationale n'ont soulevé aucune objection. Le gouvernement a souscrit sans aucune hésitation à ces dérogations à l'objet même de la Loi.

Le gouvernement a plutôt exprimé des réserves au sujet des dispositions qui auraient eu pour effet d'accroître la transparence, par exemple la proposition visant à abroger l'article 24 de la Loi. L'article 24 permet au gouvernement de jeter un voile de mystère sur un éventail illimité de renseignements gouverne- mentaux en inscrivant simplement l'information en question à l'Annexe II de la Loi sur l'accès à l'information. Quand il a examiné cette disposition en 1986, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général avait unanimement conclu que l'article 24 était inutile et constituait une menace réelle à l'objet de la Loi sur l'accès à l'information, qui est une plus grande transparence gouvernementale.

Il n'est donc pas étonnant que, pendant que le vice-premier ministre s'employait à orchestrer la défaite du projet de loi Bryden afin de préserver l'article 24, le gouvernement accélérât l'adoption de son projet de loi sur le blanchiment de l'argent, lequel prévoyait une disposition visant à empêcher la communication de toute une gamme de renseignements – des protections qui reposent sur l'exception prévue à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information.

de la transparence, et élargie, pour s'appliquer à la multitude d'activités d'intérêt public auxquelles se livrent des organisations qui ne sont pas couvertes par la Loi.

Plus d'un gouvernement et plus d'un ministre de la justice, y compris l'actuelle titulaire du poste, ont promis d'amorcer une réforme. Il ne s'est rien passé. Pire encore, le gouvernement s'est employé à mettre fin à l'examen, par le Parlement, d'une vaste série de réformes bien pensées mises de l'avant (et appuyées de toutes parts) par

John Bryden sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Il est vrai que le projet de loi avait quelques défauts, comme la plupart des projets de loi qui viennent d'être présentés, mais son examen en comité aurait représenté le moyen tellement nécessaire de lancer un vaste débat public sur la question. Le projet de loi aurait été modifié et renforcé, comme l'aurait été par le fait même le droit d'accès du public, selon le processus législatif normal.

Dans le cadre des efforts déployés avec succès par le gouvernement pour défaire le projet de loi de M. Bryden, le vice-premier ministre a exposé aux députés libéraux les réserves des ministres à son sujet. La teneur des objections gouvernementales est des plus révélatrices.

D'abord, les dispositions du projet de loi qui auraient eu pour effet d'accroître le secret – comme l'introduction d'une nouvelle catégorie d'exceptions (p. ex. plus besoin de faire la preuve des préjudices qui pourraient découler de la communication) applicable aux docu-

Nous ne dérogons pas à notre stratégie de « tolérance zéro » pour ce qui est des retards ou de la culture générale du secret excessif. En fait, malgré la résistance rencontrée, il se dégage des signes encourageants montrant que la stratégie fonctionne. De plus, de récentes décisions de la Cour fédérale ont déjoué les efforts déployés par le gouvernement pour contourner le champ de compétence et les pouvoirs du Commissaire. Nous livrons bataille devant les tribunaux avec énergie et professionnalisme, avec ou sans l'aide financière du Conseil du Trésor, la volonté de la ministre de la Justice de défendre l'intégrité de la Loi dont elle est responsable ou le BCP donnant le bon exemple aux autres institutions. Les Canadiens n'en méritent pas moins, légalement parlant.

Rien que des paroles

L'animosité évidente du gouvernement à l'égard du « droit » d'accès (il préférerait distiller l'information au gré de sa fantaisie) est au moins aussi manifeste que le décalage entre les paroles et les gestes concrets en ce qui concerne la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutes les études menées sur la Loi (de celle qui a été effectuée par le Parlement, en 1986, aux examens internes réalisés par le ministère de la Justice, aux révisions du Commissaire à l'information, en passant par les examens indépendants, poussés et minutieux menés par des députés) ont conclu que la loi se doit d'être modernisée, renforcée et élargie. Modernisée, pour suivre la révolution que connaît le domaine de l'information; renforcée, pour contrer la résistance bureaucratique plus profondément enracinée qu'on ne le pensait à l'égard

Bref, c'est une contre-attaque en règle qui est lancée sur le Commissariat à l'information. Cette contre-attaque entraîne une ponction importante et imprévue dans les ressources du Commissariat affectées aux services juridiques et aux enquêtes. En même temps, le Conseil du Trésor a refusé d'accorder au Commissaire les ressources dont il a besoin et ce, de l'avis même des fonctionnaires de l'organisme. Résultat : si l'ardeur au travail du Commissaire n'a pas diminué, le service aux Canadiens perd en rapidité et le droit d'accès « dans un délai raisonnable » s'en trouve encore miné.

Enfin, la contre-attaque du gouvernement prend une tournure « personnelle » qui est préoccupante. L'avancement professionnel des employés du Commissariat dans la fonction publique a en effet été menacé en des termes non équivoques. Si le Commissaire est nommé pour un mandat de sept ans assorti de la même protection contre les représailles et le trafic d'influence dont jouissent les juges des tribunaux supérieurs, il n'en va pas de même pour les employés de celui-ci.

Ce fait nouveau est inacceptable au plan professionnel et profondément troublant. Si des membres de la fonction publique en venaient à croire que le fait de travailler, et de faire consciencieusement son travail, au Commissariat à l'information représente un suicide professionnel, la viabilité et l'efficacité futures du Commissariat sont grandement compromises. Cela dit, il semble aussi que les conditions difficiles dans lesquelles les employés du Commissariat effectuent leur travail forcent une espèce particulière de fonctionnaires. Mettez-vous à leur place une seconde, et vous comprendrez pourquoi on a dit que le courage est le fondement de l'intégrité.

C'était peut-être, finalement, la meilleure façon de faire. Il était en effet préférable que le Procureur général s'abstienne de défendre la loi plutôt que de le faire sans conviction, du bout des lèvres! Quoi! faudra attendre à l'an prochain pour en avoir un compte rendu exhaustif.

Le cabinet du Premier ministre (CPM) a lui aussi signifié son mécontentement à l'égard du Commissaire à l'information en refusant à celui-ci l'autorisation de consulter des documents conservés dans ses dossiers dans le cadre d'une enquête. C'était la première fois, en presque 17 ans, qu'un ministre refusait de coopérer à une enquête du Commissaire à l'information. S'il est vrai que certains ministres estiment que leur cabinet n'est pas assujéti à la Loi, tous les ministres ont néanmoins par le passé accepté que le Commissaire inspecte leurs dossiers en assortissant du principe « sous réserve de tout droit » leur position juridique à cet égard. Le CPM rompt avec la tradition (la question n'a pas encore été réglée); pire, il pourrait donner aux autres ministres le signal de cesser de coopérer aux enquêtes du Commissaire. Il faudra donc encore recourir aux tribunaux, aux frais des contribuables, avant que le gouvernement n'accepte sa responsabilité de réduire le secret et de respecter l'obligation du Commissaire consistant à mener des enquêtes exhaustives, justes et indépendantes à l'égard des plaintes qui sont déposées contre les institutions fédérales.

Le fait que le BCP ait, sans préavis ni consultation préalable, décidé d'abroger un protocole qui avait été conclu avec le Commissariat et respecté par celui-ci depuis 1984 représente un autre exemple déconcertant des représailles dont usent les hauts fonctionnaires fédéraux à l'égard du Commissaire. Le protocole en question régissait le processus en vertu duquel le Commissaire à l'information peut obtenir du greffier du Conseil privé un certificat attestant officiellement que les documents réputés être des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada en sont bien. Le BCP prétend désormais qu'il peut refuser la communication de documents confidentiels sans avoir à certifier au Commissaire (comme il doit le faire pour un tribunal) que les documents en question sont bien des documents confidentiels. À cet égard également, le BCP rejette la formulation du Parlement qui confère au Commissaire les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives dans la conduite de ses enquêtes.

Pour ce qui est du ministère de la Justice, qui est le ministère responsable de la Loi, celui-ci a décidé de ne pas défendre la Loi sur l'accès à l'information dans la contestation de la validité constitutionnelle lancée par le haut fonctionnaire du BCP et financée par l'État. En fait, dans une action judiciaire menée devant le Commissaire à l'information, un mandataire du Procureur général a pris l'initiative sans précédent de contester la constitutionnalité de la loi que le Procureur général a le devoir de défendre. Le Commissariat à l'information a assumé et financé la défense de la Loi à même son propre budget limité.

Au secours !

L'an dernier, dans le premier rapport annuel au Parlement de l'actuel Commissaire à l'information, le gouvernement avait été mis en garde : le traitement en retard des demandes de communication ne sera pas toléré ; l'adoption d'une nouvelle approche « pro-transparence » à l'égard de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* s'impose ; et, surtout, le Commissaire utilisera pleinement ses pouvoirs d'enquête pour atteindre ces objectifs.

Aux yeux de bien des responsables gouvernementaux, ce plan d'action semblait menaçant, malavisé, voire arrogant pour un nouveau venu au poste de Commissaire. Il se solda par un durcissement inquiétant des attitudes et une résistance accrue aux enquêtes du Commissaire. Lorsque les assignations, les recherches et les questions du Commissaire se font trop insistantes ou risquent trop d'atteindre les échelons supérieurs, les mandatarins organisent la résistance.

Deux ans après le début du mandat de l'actuel Commissaire, le mouvement de ressac est bien réel. L'offensive du Conseil du Trésor a consisté à priver le Commissaire de ressources essentielles pour effectuer son travail. De plus, l'organisme a officiellement dissuadé des fonctionnaires de signaler au Commissaire des contraventions possibles à la Loi.

Pour sa part, le Bureau du Conseil privé (BCP) a décidé de contester presque tous les pouvoirs d'enquête du Commissaire et d'opposer de la résistance à ceux-ci. À cette fin, les responsables du BCP

ont fait fi d'ordonnances relatives à la production de documents ; négligé de respecter intégralement d'autres ordonnances (dans un cas, l'insoumission a persisté jusqu'à ce que deux juges de la Cour fédérale ordonnent au BCP de s'y plier) ; soustrait de la communication des documents soi-disant privilégiés (tout en sachant pertinemment que les privilèges ne s'appliquent pas dans les enquêtes menées par le Commissaire) ; et refusé de répondre à des questions après avoir prêté serment. Plus étonnant encore, le BCP a prétendu que la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* qui confère au Commissaire le pouvoir de faire exécuter ses ordonnances dans le cadre d'enquêtes est inconstitutionnelle.

À ce sujet, les avocats du BCP ont conseillé à un haut fonctionnaire du BCP ayant le rang de sous-ministre de refuser de répondre aux questions posées par le Commissaire pendant qu'il est sous serment sous prétexte qu'il ne risque aucune sanction. Lorsque le Commissaire à l'information a accusé le haut fonctionnaire en question d'outage au tribunal et entrepris la procédure de mise à exécution, le BCP s'est également engagé à assumer les frais juridiques associés à la contestation de la validité au plan constitutionnel que le haut fonctionnaire a alors lancée devant la Cour fédérale. Le haut fonctionnaire du BCP a soutenu devant le tribunal que le Parlement n'était pas habilité à accorder au Commissaire à l'information le pouvoir d'exécuter les pouvoirs d'enquête énoncés au paragraphe 36(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette attaque des fondateurs du rôle du Commissaire a échoué – mais nous y reviendrons.

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la Loi sur l'accès à l'information – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'informa-

tion, qui instruit leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;

- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

La Loi sur l'accès à l'information devant les tribunaux.....	41
A: Le rôle de la Cour fédérale	41
I. Gestion judiciaire des litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale.....	42
B: Le commissaire devant les tribunaux.....	42
I. Causes réglées	42
II. Affaires en cours – le Commissaire en tant que demandeur ..	45
III. Affaires en cours – le Commissaire en tant qu'intimé de la Section de première instance.....	52
C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information	54
D. Changements législatifs	59
I. Nouvelles institutions du gouvernement	59
Annexe 1.....	59
II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux	59
Annexe II.....	59
III. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information	60
Projet de loi C-206	60
Projet de loi C-329	60
Projet de loi C-418	60
Quelques cas en bref	61
Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1999/2000	89
Gestion intégrée	90

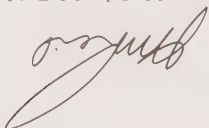
TABLE DES MATIÈRES	
8	MANDAT.....
9	LE DROIT D'ACCÈS - ASSIÉGÉ DE TOUTE PART.....
9	Au secours !.....
11	Rien que des paroles.....
13	L'exemple du Conseil du Trésor.....
15	Les retards : la persistance commence à rapporter.....
18	Facile à dire.....
18	Qu'est-ce qui est justifié (raisonnable), qu'est-ce qui ne l'est pas et qu'est-ce qu'un "grand nombre de documents ?".....
19	1) Période justifiée (ou raisonnable).....
19	2) Grand nombre de documents.....
20	3) Entrave sérieuse au fonctionnement.....
20	Avis du droit de se plaindre.....
21	Comment mener le processus de consultation.....
21	On ne peut communiquer l'information introuvable.....
24	Allez directement en prison !.....
25	Laver son linge sale en famille.....
26	Le bon sens a prévalu.....
27	Les dossiers du recensement devraient-ils rester secrets à jamais ?.....
31	Sommaire.....
32	Enquêtes.....
33	Rigueur des enquêtes.....
33	Visite sur place.....
34	Renvoi dans les 10 jours.....

octobre 2000

L'honorable Gilbert Parent, député
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000.
Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



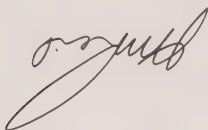
L'honorable John M. Reid, c.p.

octobre 2000

L'honorable Gildas Molgat
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000.
Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)

Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22^{ième} étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190

accessca@magi.com

<http://infoweb.magi.com/-access.ca>

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2000

N° de cat. IP20-1/2000

ISBN 0-662-65267-3



Rapport annuel du Commissaire à l'information 1999-2000

« La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population. »

Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême
du Canada, dans l'arrêt *Dagg c. Canada* (*ministre
des Finances*), [1997] 2 R.C.S. 403 à 432.

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1999-2000

Commissaire
à l'information
du Canada
Information
Commissioner
of Canada



CAI
740
A56

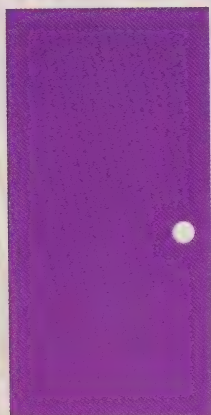
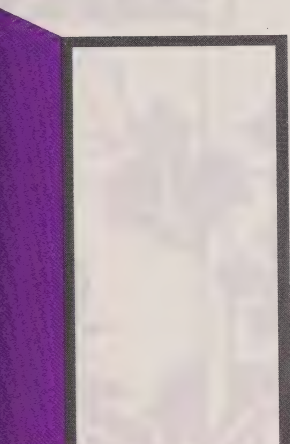
Government
Publications



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

Annual Report Information Commissioner 2000-2001





Annual Report Information Commissioner 2000-2001

"Information is the current that charges accountability
in government."

Former Auditor General of Canada, Denis Desautels,
FCA in *Reflections on a Decade of Serving
Parliament*, February 2001.



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
accessca@magi.com
<http://infoweb.magi.com/-access.ca>

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2001

Cat. No. IP20-1/2001
ISBN 0-662-65843-4

“The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.”

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 2001

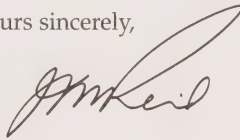
The Honourable Daniel Hays
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2000 to March 31, 2001.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J M Reid', with a large, sweeping loop at the end.

The Hon. John M. Reid, P.C.

June 2001

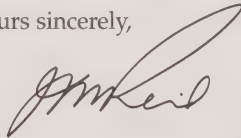
The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2000 to March 31, 2001.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. M. Reid', with a large, sweeping loop at the end.

The Hon. John M. Reid, P.C.

2000-2001 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE	9	
Chapter I:	RESTORING THE FOUNDATIONS OF	
	ACCOUNTABILITY	11
	Values and Ethics	13
	Information Management	14
	Reforming the Act	16
	• Delays	18
	• Excessive Secrecy	19
	• Improprieties	20
	• Why do These Problems Persist?	21
	• Solving the Problems	21
Chapter II:	RESUSCITATING INFORMATION	
	MANAGEMENT	23
	• Opportunities for Change	26
	• Information Management Law	27
	• Accountability Framework for Records	30
	• Information Management Framework	31
	• Guidance in Documenting Government	
	Actions and Decision-Making	34
	• Evaluation Information Management and	
	Assesing its Impacts	36
	• People and Professions	38
	• Leadership and Coordination	40
	• Role of Parliament	41
Chapter III:	BLUEPRINT FOR REFORM	43
	A. Major Reforms	43
	• Reform of Cabinet Confidences	43
	• Plugging Gaps in the Act's Coverage	54
	• Slipping Away Below Radar – Section 24	57
	• Strong Medicine for Delays	59
	• Recognizing, Fostering and Protecting	
	The Coordinators	62
	B. Legislative Tune-Up	65
	• Information as National Resource	65

	<ul style="list-style-type: none"> • Creating the Records: Their Care and Safekeeping 65 • Creating Pathways to Information 66 • Price Barriers 66 • Format Barrier 69 • Exemption Barrier 70 • Discretion and Injury 71 • Public Interest Override 72 • Section 14: Federal-Provincial Affairs 72 • Section 15: International Affairs and National Defence 73 • Section 16: Law Enforcement 73 • Section 17: Safety of Individuals 73 • Section 18: Economic Interests of Canada 74 • Section 19: Personal Information 74 • Section 20: Confidential Business Information 74 • Section 21: Advice and Recommendations 76 • Section 23: Solicitor-Client Privilege 77 • Section 26: Information to be Published 77 • Witness Protection 78 • Section 68 78
Chapter IV:	THE YEAR IN REVIEW 79 Complaint Statistics 80 Delay Report Cards 85 <ul style="list-style-type: none"> • Management Plan 88 • Senior Management Attention 88 • Consultants 88 • Staffing Shortage 88 • Focused Training Versus Awareness Training 89 • Abuse of Extensions? 89 • Stubborn Resistance 90
Chapter V:	CASE SUMMARIES 93 INDEX OF THE 2000/2001 ANNUAL REPORT CASE SUMMARIES 106
Chapter VI:	IN THE COURTS 107
Chapter VII:	CORPORATE MANAGEMENT 127
APPENDIX A	DETAILED REPORT CARDS 129

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

Passage of the Act in 1983 gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial time frame.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the InfoSource guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The Commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the Commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I

RESTORING THE FOUNDATIONS OF ACCOUNTABILITY

In August, 2000, the government commenced another internal review of the *Access to Information Act*. Since the legislatively mandated review in 1986 by a Parliamentary Committee, there have been a number of internal reviews, but the one now in progress is billed as being more comprehensive and consultative.

Under the auspices of the Minister of Justice and President of the Treasury Board, a Task Force of some 12 public servants has been created. However, no public hearings are planned and the Task Force has chosen not to focus debate around a set of possible changes. An advisory panel of independent, non-governmental experts was to have been struck to assist the Task Force; no such panel had been convened by the end of the 2000-2001 fiscal year. However, an interdepartmental committee of some 17 Assistant Deputy Ministers holds regular meetings to offer advice. The Task Force has been asked to make its proposals by the Fall of 2001.

This reform process is exciting because it is so long overdue. At the same time, vigilance is appropriate. Will this Task Force bring forth proposals designed to serve the interests of Canadians who use the law over the interests of the bureaucrats who administer it? This call to caution does not imply bad faith or motive on the part of the government in this reform exercise. It merely is recognition that, to this point, the major

perspective from which the review is being viewed is the insider perspective.

The background for this reform exercise is the reality that no government—not in Canada, not elsewhere in the world—lives comfortably with a legal right of access to government-held records. In opposition, politicians tend to be ardent champions of access laws and information commissioners. The law gives them enforceable rights, after all.

Once in government, however, the law imposes obligations on them to conduct thorough searches, minimize secrecy and produce records in a short period of time. The obligations limit in a dramatic way the options available to governments for “managing the message”. Consequently, the temptation is great for any sitting government to address its own agenda for relief from what it sees as “onerous” obligations and to do so in the guise of reform.

Our *Access to Information Act* is too important, with the basics too well-crafted, for us to tolerate a wolf-in-sheeps-clothing package of reforms. Here are the elements of such a package which would terribly undermine our rights of access:

1. new reasons for secrecy, such as an exemption for records dealing with national unity matters;

2. fewer records covered by the Act, such as records held in ministers' offices or the office of the Prime Minister;
3. an expansion of the secrecy surrounding Cabinet by removing the current window into the process which allows access to background explanations, analysis of problems and policy options after the Cabinet decisions to which they relate have been made public (or four years thereafter, if the decisions have not been made public);
4. a new right given to government allowing it to refuse to answer any access request it deems to be abusive;
5. a limit on the number of requests per person in a specified period of time;
6. an increase in the application fee (now \$5.00);
7. the termination of the five hours of search time included with each access request;
8. the introduction of a fee for viewing records;
9. an increase in the fees chargeable for search and preparation;
10. a fee régime based on number of pages disclosed;
11. an increase in the period within which responses must be given (currently 30 days);
12. an expansion of the reasons for which extensions of time to respond may be claimed;
13. a requirement that dissatisfied requesters exhaust a departmental review process before making a complaint to the Information Commissioner;
14. the introduction of a fee for making a complaint to the Commissioner;
15. a curtailment of the investigative powers of the Information Commissioner such as removing his superior court of record powers to compel the attendance of witnesses and production of records, to take evidence under oath and to punish for contempt; and
16. the right of government to invoke new exemptions before the Federal Court which were not investigated by the Commissioner.

If a package of proposals similar to this one should come forward, then no reform would be, by far, the better option.

As a way of opening and broadening the discussion, the Information Commissioner offers this year's Annual Report as his brief to the Task Force, and at the same time to Parliament and the public, concerning reforms of Canada's access to information régime. Reform of the *Access to Information Act* is but one part of what is needed. More important, in many respects, is reform of the public service theory of its role in governance and the place of transparency in the discharge of its role. Values and ethics initiatives are at the heart of this project. Secondly, there is the desperate need to resuscitate the terminally ill information management structure of the Government of Canada.

In these two domains – public service culture and information management – the office of the Auditor General of Canada and the office of the Information Commissioner of Canada have been sounding the same alarms. Both have taken the position that the cultural change towards a more ethical, value-based public service has been glacially slow. Managers continue to cling to secrecy and resist external review.

VALUE/ETHICS

In his final report to the House of Commons entitled: **Reflections on a Decade of Serving Parliament**, Canada's Auditor General, Denis Desautels, said the following:

"I believe that maintaining and promoting sound values and ethics are a vital part of good governance and ultimately are needed to maintain public confidence in democratic institutions. We do not underestimate the difficulty of successfully managing values and ethics initiatives. Creating the institutions, engaging the active support of political leaders and senior managers, and overcoming skepticism among the public servants will be major challenges. However, Canadians deserve nothing less than the highest standard of conduct in government." (p. 24)

Mr. Desautels put his finger on one of the principal reasons why the commitment to ethics and values in the public service has not gone far beyond lip service. It is because Canadian public servants cling to an outdated notion of "ministerial accountability" as defining their relations with ministers, parliamentarians and members of the public. Put in its most stark terms, this

outdated notion has three components: 1) a public servant's job is to cast his or her minister in the best possible light; 2) a public servant should not take either the blame or the credit for outcomes and 3) a public servant should exercise no independent judgment in determining what actions are in the public interest.

This belief system encourages public servants to suppress bad news until the problems are fixed or until a strategy to minimize the impact on the Minister/government is developed. The plain fact that this approach backfires more often than it succeeds has not diminished faith in the method. Individual public servants who recognize the benefits to governance of candour with Parliamentarians and the public are silenced with swift discipline.

Mr. Desautels describes it this way:

"Other countries are rapidly strengthening accountability, and Canada is in danger of being left behind.

Part of the problem is the nature of Canadian politics. There is a reluctance to let Parliament and the public know how government programs are working, because if things are going badly you may be giving your opponents the stick to beat you with. And even when a Minister is not personally concerned with this, senior public servants assume this fear on the Minister's behalf. The people who write government performance reports seem to try to say as little as possible that would expose their department to criticism." (p. 86)

The Task Force has a golden opportunity to provide a blueprint for dismantling the prevailing "culture of secrecy". The plain fact is that the persistence of this culture does not promote good governance. **The prevailing notion of ministerial accountability cries out for redefinition. Practical lines must be drawn between a minister's area of accountability and that of the senior public servants.**

In this long-overdue migration of public servants from a culture which encourages them to be spin doctors in their dealings with the public, some strong protections will be required. **To that end, the Task Force should support legal protections – such as whistle-blowing laws – for public officials who discharge their obligation to ensure that instances of maladministration or wrongdoing do not go undetected or uncorrected.**

A former Information Commissioner, John W. Grace, urged the government on several occasions to drop "loyalty" as a value expected of public officials and replace it with "obedience to law". Loyalty is understood by public servants to imply loyalty to the minister and the government of the day. Interpreted in that manner, the value of loyalty may suppress public candour and obedience to law. Dr. Grace put it this way:

"The second reason why even well-motivated exercises to improve public ethics may be ineffective is the over-emphasis upon, even the subversion of, the honourable word "loyalty". In a recent article in *The*

New Yorker, Henry Louis Bates Jr. writes of loyalty: "Its natural context is a social world of reciprocal dependencies: lords and vassals, lieges and subjects." Loyalty, let there be no mincing of words, is often interpreted as a code word for those who go along, get along! It can be contorted by the self-serving into an admonition to public officials not to exhibit moral courage; not to criticize or speak up, not to report misdeeds for appearing disloyal - the unforgivable corporate sin." (1997-1998 Annual Report of Information Commissioner, p. 6)

INFORMATION MANAGEMENT

A solution to the problem of the culture of secrecy would not, in and of itself, repair the crumbling foundations of accountability in government. A decade or more of neglect of basic, good information management has devastated the ability of departments to create, maintain and effectively use an institutional memory. Wheels are reinvented, history repeats itself (for better or worse), ministers receive incomplete advice, programs are more easily politicized, the ability to audit decisions is compromised, the historical record of our time is eroded, the right of access to information is undermined and governance moves from the realm of the professional to that of the amateur.

On this point too, the outgoing Auditor General was eloquent in his final report to Parliament. Mr. Desautels said:

“The problem of failing to disclose bad news is being compounded by the poor quality of records kept in departments. Part of this can be attributed to a certain paranoia over Access to Information rules and the traditional reluctance of senior public servants to keep records of direction from Ministers or discussions of why decisions were made.

Accountability is also made more difficult by damage to the audit trail. Efforts to reduce administrative overhead appear to have resulted in disproportionate cuts in records management. This hampers not only the public’s ability to gain direct access to government records but also the institutional memory of the departments themselves. The ability to audit decisions suffers as well.

The audit trail is also damaged by the way the information technology is used. At one time, all correspondence and documents were on paper and were physically filed in a department’s central registry. Today, internal memos have been replaced by e-mails, which are not filed centrally and which evaporate when the server where they are stored runs out of space. Most knowledge workers have their own hard disk and keep many important records there, invisible to the departmental records managers.

I agree with the Information Commissioner in his opinion that these practices are eating away at the foundation of accountability in the

federal government. I am concerned that without better use of technology, it will become more difficult to know how and why important decisions were made.” (p.p. 86-87)

A detailed set of recommendations is offered in chapter II (pages 23 to 42) designed to advance the resuscitation of the government’s information management function. No project – including that of addressing the looming crisis of recruitment to the public service or implementing e-government – deserves greater priority on a government-wide basis. What is at stake is the public’s right to know, to challenge, to participate in, to influence and ultimately hold to account, the governance process.

There is, happily, a growing recognition of the importance of good information management to the achievement of the government’s business strategies and goals. This recognition was stimulated, in part, by release of a Treasury Board/National Archives report on “Information Management in the Government of Canada, A Situation Analysis”. Central agencies, departments and institutions are planning and undertaking new initiatives to strengthen information management. Many projects are focussing on the government’s commitments with regard to the electronic delivery of government information and services. The need for change, however, extends much further than these operational priorities. The next chapter will advocate fundamental shifts in culture, policy, law and information-based services to enhance information management in the service of effective and accountable governance.

The key changes are:

1. a legal "duty to document" an institution's organization, functions, policies, procedures and transactions and to include such records within institutional records systems – especially in the case of electronic records;
2. a legal "duty to preserve" records for a period appropriate to their purpose and content;
3. a legislated accountability framework governing essential recordkeeping and reporting requirements and procedures; and
4. a coordinated leadership approach to completing the revitalization project with the oversight of a Parliamentary Committee.

Special thanks are due to Mr. Andrew Lipchak, whose experience and wisdom in the field of information management informs Chapter II.

REFORMING THE ACT

In Chapter III, pages 43 to 78, this report offers a set of amendments designed to modernize and strengthen the right of access without compromising legitimate reasons for secrecy.

The Chapter borrows liberally from the recommendations made by the Standing Committee on Justice and Solicitor General in 1986 and from those advanced by former Commissioner John Grace in 1994.

It is important to approach reform with eyes wide open. In that spirit, one must recognize that the *Access to Information Act* is working remarkably well.

Hundreds of thousands of records are disclosed each year. For every complaint made to the Information Commissioner at least ten other individuals obtained good service from government under the *Access to Information Act*. The Act needs to be modernized and improved—it does not need to be remade. The greatest shortcomings in the right of access are not shortcomings in the words of the Act but in the deeds of those who administer the Act. Reform must focus on where it is most needed.

Since the *Access to Information Act* came into force in 1983, all of the provinces and territories, save one (P.E.I. which now has a bill before the legislature) have passed laws and many have already reviewed and strengthened their laws. With minor exceptions, the federal Act has not changed in 18 years.

Why has reform of the federal *Access to Information Act* been such an elusive goal? The unanimous recommendations for reform, put forward in 1986 by the Standing Committee on Justice and Solicitor-General, were ignored. So, too, have been the recommendations for reform put forward since 1986 by three Information Commissioners. A dozen or more private members' bills proposing amendments to the access law have died without the government's support, the most recent, and notorious, being the government's decision to kill the comprehensive set of amendments put forward by John Bryden. Only one private member's amendment to the Act has been adopted since 1983. A number of proposals for reform have been developed within government only to be rejected by Cabinet or blocked upon arrival at the Privy Council Office.

Conservative governments and Liberal governments alike have recoiled from the task of nurturing the proud principle of openness which both parties originally championed in bringing forward the *Access to Information Act*.

The reasons for past failure provide clues to the pitfalls which the current review faces. Secrecy in government is deeply entrenched—primarily at the senior levels of the bureaucracy. Secrecy cloaks public servants in relative anonymity as the handmaiden of the notion of “ministerial accountability”. Secrecy, too, gives governments more control over the management of information flows to the public. The access law—with a positive right of access by anyone present in Canada to most records held by government, coupled with a deadline for response—constitutes a frontal attack on both of these perceived virtues of secrecy. Consequently, there is every incentive for officials to resist, if not impede, the operation of the law.

A legitimate fear, then, is that a reform proposal, cobbled together by government insiders without the benefit of a full, public, parliamentary review, will address the concerns of the bureaucracy at the expense of the concerns of the public.

There is a belief, widespread in government, that the right of access is being abused by frivolous requesters and bulk or business requesters. That belief is demonstrably false.

The *Access to Information Act* came into force on July 1, 1983. There have been almost 18 years of experience with the Act and there have been some surprises. Most surprising is the modest use

Canadians make of the *Access to Information Act*. Before the Act was passed, the government forecast that approximately 50,000 requests per year would be received by the totality of government institutions (some 150) covered by the Act. In fact, it took an accumulation of requests over 10 years to reach the 50,000 request mark. The year just past - 1999-2000 - was the year in which the most access requests were received since the Act's passage — there were some 19,000.

The point is simply this, the popular mythology that the volume of access requests is so great as to interfere with the effective administration of government, is without foundation.

There is, too, the complaint about the so-called “bulk” users, those who make many requests, often for the purpose of reselling the information (often with value added). “Surely”, public servants say “the Act was not intended to be used to make a private profit!” On this point, too, the outrage is misplaced and undeserved.

From the beginning, it was recognized that entrepreneurs would make use of the Act to obtain government information for commercial purposes. That has been the experience in all jurisdictions which operate in a freedom of information régime. It makes economic good sense to allow entrepreneurs to “mine” government holdings for saleable information. First, new information businesses pay taxes and the tax system is a more effective revenue collector than would be even the highest of access fee régimes.

Second, information requesters give government valuable clues as to where its informational “gold” is hidden—and, should it so desire, the government can undertake, itself, the economic exploitation of the information. An example of this occurred in the former Revenue Canada, which decided to develop a “for sale” version of its advance tax rulings after an access requester had obtained the information and started a commercial report service containing the data.

Once Revenue Canada started its own service, all the related access requests ceased (but so, too, did the tax revenue stream from the private service—which went out of business).

If the government is not ready, willing and able to exploit its own information resources, why not let an entrepreneur do so? If a government institution is not astute enough to exploit its own information resources, why not let others do so and be content with reaping the benefits through the tax system?

If modest use is the first surprise, the second is that, even after 18 years of trying, several of the major departments of government have been unable to deliver the access program effectively to the citizens. Why has there been an apparent failure of competent management in this area?

The persistent problems in the system fall into three groups:

1. Delays
2. Excessive secrecy
3. Improprieties such as:
 - improper records-handling practices

- using fees/extensions as a barrier to access
- inadequate searches
- political interference

Delays

The Act subjects government departments to a response-deadline régime. Access requests must be answered within 30 days of their receipt unless that period is extended for one or more of the following reasons:

1. the request involves a large volume of records (or search through a large volume) and meeting the 30 days would unreasonably interfere with the operations of the department, or
2. additional time is required to conduct consultations with other departments, other governments or with private third parties.

In these circumstances, the department is entitled to extend the response deadline for as long as it chooses, subject only to the requirement that the extended period of time be reasonable in the circumstances. If the deadline is set at more than 60 days from the date of receipt, the Commissioner must be notified of the extension.

Yet many departments have been unable to respect, on a consistent basis, this generous response deadline régime. The Task Force will be scrutinized carefully to see if it recommends measures, including penalties, to end the ignominious, 18-year record of disrespect for the requirement that responses to access requests be timely.

Excessive Secrecy

The second problem area in the administration of the Act is the problem of excessive secrecy.

The access law has quasi-constitutional status. The right of access operates "notwithstanding any other Act of Parliament". Parliament took the unusual step of stating the Act's purpose in clear language it is:

2. (1) "The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.
- (2) This Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public."

Despite the strong legislative exhortation to openness, and the narrowly-worded exemptions from the right of access, the Act is administered all too often as a secrecy statute. All too often the test used by officials is: "if in doubt, keep it secret" - a test which has been specifically rejected by the Federal Court.

As well, there are only halting efforts being made to put information into the public domain on a proactive basis without waiting for access requests. Even after 18 years, no department, of which we are aware, does an annual content analysis of the requests received and answered, with a view to identifying information which could be made available on a routine basis — perhaps on a website.

Why complain of the burden of access requests until every effort within your control, as public officials, has been made to disclose information proactively, informally and routinely?

The story-of-the-year about excessive secrecy has to do with the government's failure to disclose to the public, after Cabinet decisions are made, the background information, analysis of problems and policy options presented to Cabinet for consideration in coming to the decision. Prime Minister Pierre Trudeau asked officials to disclose such information even before the Act came into force. The information was not disclosed. Prime Minister Joe Clark reaffirmed that policy; the information was still not disclosed. Parliament enshrined that policy as a requirement of law in paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, yet PCO continues to resist. This year, the Federal Court, at the request of the Information Commissioner, ordered the government to end this 18 years of unjustified secrecy, which Mr. Justice Blanchard said: "could be viewed as an attempt to circumvent the will of Parliament". (for further discussion of this case see pages 107 to 109).

This, too, is an area where the Task Force will be carefully scrutinized: How will Cabinet confidences be treated? All studies suggest that the Cabinet confidence exclusion should be made a reviewable exemption and that the definition be substantially narrowed. As it stands, the exclusion is ripe for abuse.

And when it comes to excessive secrecy, the Task Force will be graded on whether or not it recommends a class exemption for national unity records and whether or not it ends “secrecy creep” by abolishing section 24 of the Act. All studies to date have indicated that, with the exception of s. 69 (which should be made an exemption) and s. 24 (which should be abolished) the Act has achieved a remarkably good balance between openness and secrecy.

Improprieties

The third area of difficulty in administering the Act concerns improprieties with respect to: handling records, conducting searches, estimating fees, applying extensions and interfering for political purposes.

Little needs be said about the problem of records’ alteration and destruction. The problem was of sufficient concern to prompt Parliament to unanimously adopt a private member’s bill making it an offence to engage in certain records-handling practices with the intent to deny a right of access. Any tampering by the Task Force with this new offence will be greeted with horror by members of Parliament of all parties and by the public whose outrage over destruction cases caused MPs to propose and support the amendment.

The Commissioner’s office is presently investigating complaints against one department for allegedly applying 3-year extensions of time to answer even simple requests involving small numbers of records. We regularly see cases where searches have been entirely inadequate and unprofessional and where inflated fee estimates (and demands for prohibitively large deposits) are presented to requesters perceived to be “troublesome”. The Task Force will be expected to propose sanctions or disincentives for such behaviour.

Finally, with every change in Minister and every turnover in ministerial exempt staff, cases arise where the Minister’s office disrupts the process — slowing it down, dictating the timing of release, directing the application of exemptions over the objections of the professionals. The communications needs of Ministers are, too often, given precedence over the legal rights of access requesters. That is not just troubling, it is illegal, and Deputy Ministers have the obligation to ensure that their Ministers understand and respect their legal obligations.

Having been a minister of the crown, this Commissioner knows that ministers can be killed with kindness. There is the well-intentioned enthusiasm of exempt staff who see only the political dimension of issues and who don’t understand that even Ministers have laws to obey. There is, too, the deference of Deputy Ministers who don’t like to say “NO” to Ministers. Too often, cases arise where officials refrain from “speaking truth to power” in the hope that the Information Commissioner will be the bearer of bad news to the Minister.

The access requests made by journalists and opposition members of parliament get slower service, closer scrutiny, and more conservative treatment from a misguided sensitivity to the Minister's needs and, when the accounting comes, who bears the blame and wears the shame? It is, of course, the Minister. In this area too, the Task Force will be expected to advance solutions and offer leadership.

Why Do These Problems Persist?

Why are these problems so intransigent? The causes will help point out the kind of remedies needed. There is no mystery regarding the causes; the problems have been studied to death by the Information Commissioner, Treasury Board, Justice Canada, various DM and ADM committees and by a Parliamentary Committee. Here are the causes:

1. inadequate resources;
2. absence of targeted educational programs;
3. poor procedures and practices (including the matter of poor information management);
4. inadequate delegation to, and classification of, Access Coordinators; and
5. slowness of Ministers/Deputy Ministers and senior managers to change the culture of secrecy by force of leadership.

In some senses, that list is in reverse order of importance, with failure of leadership being a factor in all these problems. The resource crunch many ATIP offices found themselves in over

the past eight years was directly attributed to the flawed assumption that ATIP could be treated like any other program for budget cutting purposes. It was a failure of leadership to assume that a department could ignore a mandatory, legal obligation (i.e. to give timely answers) because the government had imposed a restraint program. More finesse than that was required!

What remedies do these causes beg? Those likely to be most effective can be accomplished without legislative amendments. Here they are:

Solving the Problems

First, departmental ATIP groups, and appropriate operational areas, must be assigned sufficient resources to answer the anticipated workload of access requests based on historical trends. It is not necessary to resource for peaks, but it is necessary to have a contingency plan for peaks such as a roster of contractors, an arrangement with Treasury Board to borrow experts from elsewhere and/or a plan for obtaining quick approval for additional positions. Treasury Board has already notified all departments that it will consider favourably new resource requests to ensure response-time obligations are met.

Second, all employees who play a role in processing access requests must be educated as to their access obligations on a mandatory, regular and targeted basis. In other words, the education program for ministerial staff will differ in some respects from that for senior managers or officials in operational areas — but there must be ongoing educational programs in each department.

Third, a processing flow plan must be adopted in each department which minimizes decision/approval points, which sets times within which each action must be taken (i.e. search, review, approvals) and which tracks progress, provides follow-up and entails consequences for non-compliance. An essential part of good access management will be good information management. That subject is dealt with in Chapter II.

Fourth, it is vital that ATIP coordinators be trusted members of senior management having the full delegation to answer access requests without multi-layers of concurrence or approval. Too often, coordinators are underclassified, file preparers who must rely on more senior officials to make the real decisions. When it comes to the approval process, Deputy Ministers should follow this simple advice: get a coordinator you trust and get out of the way!

Finally, the senior management cadre must realize that the attitude its members express towards access rages like a grassfire through a department. If employees feel that compliance is not a priority for the leaders, increasing instances will be seen of delays, inflated fees, antagonism towards requesters, inadequate searches, increasing numbers

of complaints and more visits from my investigators. When the leaders decide not to keep minutes of meetings, and advise others not to write things down, when they perpetuate the myths about abusive requesters, when they tolerate giving the Minister's needs priority over legal rights, when they do not foster a culture of openness in general — their employees get the message loud and clear.

Often senior officials say: "I don't have to like this law; I only have to obey it!" — and that grudging attitude is infectious in destructive ways at lower levels. No matter how well crafted an access law may be, it will only be a good law if public officials make it work. The courts, the public, members of Parliament, the media, almost every group in society believe strongly in the right of access, they support a strengthening of the *Access to Information Act*, they are convinced that openness makes our governance better, our democracy stronger. Senior officials need to hear this message and show some enthusiasm in their departments for this program which is not going to go away.

CHAPTER II

RESUSCITATING INFORMATION MANAGEMENT

In this chapter the message turns somewhat more clinical, technical, even bureaucratic. But this is the heart and soul of the project to strengthen government accountability. What, then, is this “thing” called information management?

Information Management will be, in this chapter, intended to refer to policies, standards, practices and techniques for the creation, maintenance/control, use and disposition of information to support business*, accountability and public access needs. It includes a range of operational and strategic activities including:

- information needs planning;
- life-cycle management of recorded information in electronic, paper and other media (including identification, organization, storage, retrieval and disposal);
- documentation strategies to ensure an appropriate level of recordkeeping to support operational, legal, audit and accountability requirements;
- information access and privacy policies and practices;
- development and management of information systems and architectures;
- capture, sharing and use of information and knowledge to support organizational decision-making and action; and

- information preservation (long-term archiving).

Government is in the information business. In the conduct of its affairs, the Government of Canada and its agencies and institutions create, collect, maintain, use and disseminate information in a vast variety of media and forms. This information supports and documents all decision-making, business activities and legal processes, and the measurement of their outcomes and effects. It is the authoritative evidence of activities, decisions and commitments, and of government’s interactions with the public and other bodies.

Government “recordkeeping” is the foundation of efficient, effective and accountable government. The information and knowledge captured and available in government records represents a major investment of intellectual property. As well, the selection and archival preservation of records with long-term significance ensures the continuity of the government’s corporate memory and documents the aspirations and achievement—and yes, shortcomings—of a nation. In short, the federal government bears a fiduciary duty—to carefully create, preserve and protect its records—to the ultimate owners of the records, the citizens of Canada.

* It has become fashionable in government to refer to the mandated activities of a government institution as its “business” or “business lines”. As much as that term diminishes the unique complexities of governance, the convenient shorthand will be used in this chapter.

In an era when the Internet and other communications technologies are empowering individuals and organizations, the public's expectations of government are increasing. Citizens are better informed about public affairs in general and about their information rights in particular. Yet, in the midst of the Information Age, the ability of the Government of Canada to manage and provide access to its information resources is at serious risk.

The information landscape has changed...

The information landscape in the Government of Canada has changed radically, making more difficult the task of managing and providing access to federal records and data. Some of these changes are ones which have affected other governments and bodies, including:

- the rapid growth in the volume of records and variety of record media and formats;
- the emergence of diverse and increasingly complex computer-based information systems and communications technologies;
- frequent government restructuring which blurs responsibility for creating and keeping appropriate records;
- staff reductions and other cost-cutting which impact on departmental priorities and the time workers can spend on managing their information;
- the decline of centralized records management activities in departments and deficiencies in information management knowledge and skills among staff.

Information technologies are providing new opportunities and special challenges ...

As in other public and private sector environments, the rise of new information technologies is radically changing the way organizations function, providing both opportunities and unique challenges. As part of the move to an electronic work environment, information is increasingly created, captured, stored and distributed in electronic form through local and wide-area networks, the Internet and intranets, datawarehouses, electronic kiosks and other technologies. These technologies are providing major benefits in terms of automating business processes, eliminating unnecessary activities and delivering information, programs and services more efficiently. At the same time, the rapidity of technological change and the increasing complexity of record and data formats are complicating the task of ensuring that information is available, accessible, authentic and secure. The problems of preserving electronic information in useable forms over long periods of time represent a particular threat to corporate memory.

As electronic systems proliferate, huge volumes of paper records continue to be acquired, used, disseminated and stored in government offices and records centres. In many situations and for many information seekers, paper is a convenient and effective means of receiving, sharing and maintaining information. Predictions of paperless government remain unrealized.

A Culture of Openness...

None of these challenges can be overcome unless there is a high value placed by elected officials, senior managers and public servants on openness and transparency in the conduct of government affairs. This value must be reinforced in law, championed at the highest political levels, communicated as a fundamental expectation of public service, consistently demonstrated in practice and adequately rewarded. These are essential elements of a culture which values information and takes steps to ensure its availability, accessibility and quality.

In such a culture, cooperation and collaboration are the expected ways of doing business. In a large and fragmented bureaucracy, however, both human nature and keen competition for attention and resources often encourage a "ghetto" or "silo" mentality when it comes to information, in spite of the efforts of public servants to work together. As part of this mentality, records and data are often seen as personal property or considered departmental or work unit possessions. The inclination to share information is at odds with the tendency to hoard it to satisfy personal or departmental objectives rather than larger government goals or public needs. Key to realizing the benefits of electronically enabled government is to encourage government employees to follow the lead of private sector institutions such as MIT. Our federal information resources should be released to fertilize as much intellectual and business growth as possible.

Management cultures can and do change when they are under *pressure*. In terms of improving information management and access in the federal government, those pressures must include: the *weight* of internal, public and media demands for openness and transparency; the *risk* and potential *cost* of legal, financial, program and political liability; the *impact* of strong accountability arrangements; the *force* of effective standards for information management and the *recognition* and *reward* of effective performance.

Some Positive Signs...

Happily, the importance of good information management is becoming more widely recognized in public sector organizations, as in private sector firms. Senior managers are realizing that greater attention to the management and use of information will enable them to plan and deliver their programs and services more effectively. A more immediate stimulus in the Government of Canada, however, is the growing awareness that the success of Government On-Line depends on good information management and a much stronger information and data infrastructure. Electronic service delivery will be a wasted effort if the information offered is unavailable, incomplete, out-of-date, unreliable or inconsequential.

Stimulus has also been provided in reports of this and previous Information Commissioners and through comments from such respected officials as the National Archivist, the Auditor General and the Chief Information Officer of

Canada. As well, a number of public controversies, such as that surrounding the HRDC Transitional Jobs Fund, have demonstrated the political, legal and other costs of poor recordkeeping practices.

In the spring of 2000, a major report on information management was prepared for Canada's Chief Information Officer and the National Archivist. *"Information Management in the Government of Canada, A Situation Analysis"* is the first comprehensive analysis of the state of information management in the federal government. It clarifies the importance of information management, describes the current IM landscape in the Government of Canada, outlines key issues and makes a number of valuable recommendations. Treasury Board Secretariat and others are in the early stages of implementing some of these proposals.

These initiatives, however, are inconsistent and far from firmly established. Departments and central agencies have yet to exploit operational and strategic opportunities to promote good information management. More importantly, the laws, standards and other infrastructure needed to assure the integrity and accessibility of government information are not fully in place; the related interests of citizens are not fully protected; and change in these areas is too often set by bureaucratic and technocratic priorities rather than by public needs. Parliament's leadership has been conspicuously absent.

Opportunities for Change

In the Government of Canada, the key reasons why change towards the goal of available, accessible, and quality information is impeded, include:

- The **duty to document** important business activities and **maintain records** in a system of records as an essential element of responsible public administration are often neglected and the related legal framework is inadequate;
- An adequate, general, government **accountability** framework is not in place that clearly identifies the importance of, and assumes responsibility for, recordkeeping;
- The government's **framework** of information management policies, standards and practices is inadequate;
- The **criteria** designed to help government institutions determine what records need to be created and kept have not been developed;
- Clear policies and direction for evaluating the **effectiveness** of information management have not emerged; and
- **Information-centred professions and cultures** are fragmented, uncoordinated and underdeveloped, and responsibility for information management has not been assigned effectively at senior levels.

An overarching weakness in the system is the diffusion of leadership, coordination and oversight for information management. There is no clear mandate setting out the responsibilities and activities of

government **central agencies** and the **role of Parliament** in ensuring that information issues are recognized, monitored and managed to ensure government effectiveness and accountability.

Information Management Law

As a matter of course, individuals and departments create and acquire records to document and support their business functions, legal requirements and other needs. In a large and increasingly complex government bureaucracy, however, it can no longer be assumed that departments are consistently creating and keeping appropriate records. Aside from the day-to-day pressures of work, contributing factors include:

- uncertainty among government staff as to when and how best to document their activities amidst a confusing array of communications choices – e-mail, voice mail, faxes, memos and other media, formats and technologies;
- an increasingly *informal communications* environment where sometimes no clear or authoritative record of an important decision or action is made;
- the rise of *shared work environments* and government/non-government partnerships which often blur responsibility for creating and keeping proper records; and
- concerns about access to information requirements.

As a result, there is a general trend in many jurisdictions to be more explicit in legislation regarding records creation and other recordkeeping responsibilities of government officials. Unlike many other jurisdictions, however, there is no federal legislation that deals expressly with the “duty to document” important actions and decisions or certain other aspects of recordkeeping.

Although important parts of the government’s legal framework for information management exist, all address specific issues (e.g., access/privacy, archiving) and most implicitly assume that the information exists and that appropriate records are being created and maintained. Ironically, the presence of the *Access to Information Act* sometimes works against good recordkeeping. In potentially contentious and controversial situations, officials sometimes weigh the need for a clear record of what was said and done against the prospect that the file will be accessible to others and accountability for its contents demanded. Fewer and fewer senior committees of government keep agendas, minutes or records of decisions.

Treasury Board’s *Management of Government Information Holdings* policy (MGIH) makes brief mention of the need to “sufficiently document projects, programs and policies to ensure continuity in the management of government institutions and the preservation of a historical record.” While this suggests good practice, it has little weight and provides minimal direction. Moreover, as currently structured, MGIH is addressed to

records managers and other specialists, not senior officials nor the general body of public servants. In our present decentralized computing environment, it is the latter group which most influences the information management state of health.

The establishment of recordkeeping legislation would not be a bold step; numerous other jurisdictions provide precedents. In the United States, for example, the **Federal Records Act** states:

"The head of each Federal Agency shall make and preserve records containing adequate and proper documentation of the organization, functions, policies, decisions, procedures, and essential transactions of the agency and designed to furnish the information necessary to protect the legal and financial rights of the Government and of persons directly affected by the agency's activities."

U. S. federal regulations and administrative standards reinforce this requirement. As well, a number of states also have legislative provisions for the creation and keeping of records (e.g., Illinois, Indiana, Minnesota and Rhode Island). Many of these are modeled on the wording in federal legislation.

In the United Kingdom, departments are subject to the *Public Records Act* and the Lord Chancellor's draft *Code Of Practice On The Management Of Records under the Freedom Of Information Act*. Section 8 (1) of the *Code* instructs each business unit of an authority to "have in place an adequate system for documenting its activities." Records of a business activity "should be complete and accurate enough to facilitate audits and examinations, protect legal and other

rights, and demonstrate that the records are credible and authoritative."

Australia and New Zealand have long been progressive jurisdictions with regard to information management and archival development. The *Australian Standard AS 4390 – Records Management* (1996), endorsed for all Commonwealth agencies, says agencies are responsible for creating "full and accurate records" for all activities and decisions in accordance with requirements in the *Standard*. The Australian Law Reform Commission recommended that one of the principal elements of an effective Commonwealth records system should be a strong legal requirement to create, maintain and make accessible full and accurate records (in a proposed new *Archives and Records Act*). New Zealand and various Australian states have established clear records creation and recordkeeping provisions in law, including New Zealand (*State Sector Act*), New South Wales (*State Records Act*), Queensland (*Libraries and Archives Act*), Victoria (*Public Records Act*), and Western Australia (*Public Sector Management Act and State Records Act*).

The requirement to file and retain records is either explicit or implicit in the above legislation. Where implicit, relevant policies, standards and systematic practices have been put into place to guide government staff. Many jurisdictions have developed, for example, model *function-based* file classification schemes for use by all departments in manual and electronic filing systems. Together with "common schedules" which identify the length of time different classes of records must be retained on file, they cover many of the

records that are common to all government departments (e.g. personnel, financial, audit and legal files).

The Government of Canada lacks a simple, government-wide file classification scheme for such records and only has interim retention guidelines in place for administrative records. Standards and related training are urgently needed, especially in an electronic work environment where computer files are often stored, retained and deleted on an arbitrary basis—without ever passing through the hands of records managers.

Canadian provincial and territorial jurisdictions have had less experience with “recordkeeping” laws, although all of them have put in place policies which address records creation, maintenance and disposal. One province is considering enacting omnibus legislation setting out powers of ministers (to reduce the need for individual ministry legislation). It has been proposed by some agencies that a *key obligation* be included in such an act: ministers are to ensure that full and accurate records of the business activities of their departments are created and maintained.

It is time for intense discussion of the merits, feasibility and scope of new recordkeeping or information management law for the Government of Canada. On one end of the spectrum, such a law could require that appropriate records be created and maintained and that their management, retention and disposal be according to approved government policies and standards. At the other end, an

information law could be a comprehensive legal instrument that integrates various existing legislation, governs the full life cycle of records and the related information management infrastructure, identifies departmental and central agency rights and responsibilities, and establishes relevant penalties. One model worth considering is the *State Records Act* (1998) in New South Wales, Australia, which includes provisions for:

- making and keeping full and accurate records of government activities;
- protecting records in the custody of a public office;
- establishing and maintaining a records management program in conformity with standards and codes of best practice;
- making arrangements for monitoring and reporting on records management programs;
- keeping technology dependent records accessible;
- disposing of and archiving records; and
- providing public access to older government records (not covered in other access legislation).

The experience in other jurisdictions has been that legislating key recordkeeping requirements (supported by appropriate policies, standards, practices and tools) is valuable. A legal framework brings order to a critical area of government activity, guides recordkeeping in a

complex and confusing information and technology environment, and promotes the goal of accessible and accountable government.

Options for the location of responsibility for a recordkeeping law (depending on scope) include: Treasury Board (as part of new “records”, “management of government” or “accountability” legislation); the National Archives (through enlargement of its legislation along proposed Australian lines); the Auditor General; in a separate agency established for the purpose; or some coordinating group of stakeholders. Another approach would be to insert a “full and accurate records” clause into all new program legislation or into new or existing legislation governing specific business or regulatory functions within government (e.g. the *Financial Administration Act*). Each of these approaches would serve to introduce the concept of a “duty to document” into the regulatory framework, management vocabulary and accountability environment.

The Government of Canada should establish a legal framework for information management which would, as a primary feature, require federal departments, agencies and institutions to create and appropriately maintain records that adequately document their organization, functions, policies, decisions, procedures, and essential transactions.

Accountability Framework for Records

Accountability can be defined as the obligation to demonstrate and take responsibility for one’s actions and statements. “Full and accurate” records

are essential to accountable government because they provide evidence of what government has done or said it would do. **Legislation requiring government staff to create and keep good records will not likely have significant impact, however, unless it forms part of a larger management and accountability framework for the Government of Canada.**

The principle of accountability must be a part of the management culture, expressed in formal and informal codes of conduct, measured in its performance and rewarded in its attainment.

A results-based accountability framework would identify the principles and values underlying good public administration, identify the general responsibilities of government staff in supporting effective management practices and provide standards and guidelines for establishing and maintaining performance reporting and other accountability mechanisms. Treasury Board’s *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada* (2000) satisfies part of this need. It describes essential values of the public service, defines the government’s management commitments and describes how the board, departments and agencies must work together to provide effective citizen-centred services. It espouses “sound values and standards of public accountability”, including the responsibility of managers and employees to provide ministers, Parliament and the public with “full and accurate information on the results of [their] work.”

Results for Canadians, however, is not a detailed accountability framework or guideline. True, Treasury Board provides general guidance on the subject, offers guidelines for departmental results reporting and on accountability issues in specific environments (e.g. alternative service delivery and information technology project management)—those discrete initiatives are steps in the right direction. There is much more to do.

The absence of strong control and accountability frameworks within departments is frequently emphasized in reports of the Auditor General of Canada. In his *2000 Report*, the Auditor General suggested that it is time for the government to consider introducing “accountability legislation”. Such legislation would require departments to provide Parliament (and by extension, the public) with full and accurate information about performance and results. Although the Auditor General’s nominal focus is on government spending, an accountability law would have an impact on every facet of government activity and on the availability of all government information. From an information management perspective, it could provide an important part of the legal framework for recordkeeping that is now missing, i.e., it could obligate departments to make sure that important program-related information was produced, maintained, protected and accessible.

A number of other jurisdictions have developed government-wide accountability laws or policy frameworks, including Australia, New Zealand, the United States, as well as

Canadian provinces (Alberta, British Columbia, Quebec and Ontario). Ontario’s *Accountability Directive* (1997), for example, includes an essential obligation that records of important decisions and transactions should be available to support program and financial monitoring, evaluation and reporting.

As federal government accountability frameworks or laws are established or revised, steps should be taken to ensure that essential recordkeeping requirements are reflected in the relevant policies, standards, practices, and systems.

The Information Management Framework

In addition to a general accountability framework (in which the necessity of good recordkeeping is identified), there also needs to be a comprehensive policy-based framework for information management in which accountability is a central tenet. An information management framework is a coherent set of principles, objectives, standards, guidelines, laws and responsibilities that describe and guide information management programs and activities at the corporate and departmental levels.

Most government jurisdictions – including Canada – have various elements of an information management framework in place. In the Government of Canada, these elements are fragmented and incomplete, lack coordination and sometimes coherent expression. There is currently no authoritative and integrated corporate information management policy for the federal government. Governance and

accountability for information management are weak compared with arrangements for government finances and personnel. These issues were recognized in the Treasury Board /National Archives report which recommended that the government's information management policies be strengthened.

At present, the closest expression of an information management "policy" is Treasury Board's *Management of Government Information Holdings (MGIH)*. It sets out requirements for the management of government records in all media and makes an attempt to relate program requirements and accountability requirements with departmental information management infrastructure. Many elements of the policy are valuable and relevant. It is, however, primarily addressed to information specialists, is overly broad in scope, excessively detailed in some areas, lacks clarity regarding some issues and is inadequate in terms of its treatment of electronic records and the information management infrastructure. *MGIH* does not adequately address corporate or departmental information management governance, monitoring and evaluation issues.

Treasury Board Secretariat recognizes the limitations of the *Management of Government Information Holdings* policy and is currently revising it in consultation with the National Archives, government departments and others. It is anticipated that the new version, among other changes, will be oriented to general managers rather than records specialists – a positive change. It will be a key piece – but not the only piece – in the developing IM infrastructure.

An information management framework or policy may range from a single document expressing essential elements to a linked set of principles, objectives, policies, standards and guidelines. In whatever form, it must clearly tell the officials and staff of government institutions why good information management is important and what must be done to ensure that it happens. It must communicate a vision of public administration centred on the responsible management and effective use of information and knowledge in support of business and accountability goals. It should be based on fundamental information *principles*, such as:

1. **Availability:** Information and data must be created, acquired and maintained so as to document important activities and decision-making processes adequately;
2. **Accessibility:** Information should be accessible to, and shared with, those who need to access it and have a right to do so;
3. **Stewardship:** Departments should be accountable for ensuring the accuracy, authenticity, relevance and reliability of their information resources;
4. **Creation and Retention:** Government information should be created, acquired and retained only for valid business, legal, policy, accountability and archival needs;
5. **Privacy and Security:** The security of information should be protected to ensure privacy, confidentiality and information integrity, consistent with business, legal and policy requirements;

6. Life-Cycle Management:

Information in all media and forms should be managed as a strategic resource throughout its life-cycle (from creation or collection through storage, use, destruction or archival preservation).

The framework should address critical issues in the development and implementation of information management programs, including:

Governance: roles and responsibilities for governing information management programs and activities must be clearly assigned at appropriate levels (see also *People and Professions*);

Individual Responsibility: all staff must understand their responsibility for maintaining good information management practices and have access to relevant standards, guidelines and training, especially with regard to electronic information; senior managers, in particular, should ensure that an effective departmental IM program is in place;

Legislation: appropriate legislation and regulations mandating good information management policies and procedures must be in place, understood and adhered to; when any new government legislation is introduced, the information management implications should be identified and provided for;

Public and Political Records: standards, practices and training should be provided to guide political and other staff in distinguishing between and appropriately managing public records and political/personal records – an area in need of attention in the federal government;

Measurement: information management policies and programs must be periodically reviewed, evaluated and modified as needed;

Resources: information management programs must be adequately resourced to ensure their effectiveness – this includes personnel, space, equipment, materials and training.

Canada can learn from other jurisdictions where effective information management frameworks have already been developed. The Lord Chancellor's *Code of Practice* in the United Kingdom, for example, says that departments should have "an overall policy statement, endorsed by top management and made readily available to staff at all levels of the organization, on how it creates and manages its records, including electronic records." The policy, it says, should:

"provide a mandate for the performance of all records and information management functions...set out an authority's commitment to create, keep and manage records...outline the role of records management and its relationship to the authority's overall strategy; define roles and responsibilities including the responsibility of individuals to document their actions and decisions...provide a framework for supporting standards, procedures and guidelines; and indicate the way in which compliance with the policy and its supporting standards, procedures and guidelines will be monitored."

In Australia, the *Australian Standard – AS 4390 – Records Management*, approved for Commonwealth and state governments, represents another excellent model. The *Standard* addresses key elements of records and information management programs and includes sections on: principles, benefits, scope of information systems, characteristics of records, regulatory environment, essential policies, responsibilities, strategies for program design and implementation, operations, monitoring and auditing, and training. The International Organization for Standardization (ISO) is adapting the *Australian Standard* for use by other jurisdictions. The *Standard* has received considerable international attention and has already served as a significant catalyst for the advancement of recordkeeping programs around the world. Canada, through the National Archives, has been a major contributor to the development of the ISO standard.

In a number of jurisdictions, information management policy is closely linked to the development of “enterprise information architectures” which bridge the IM and IT areas. These are frameworks for defining information and information technology (IT) requirements, resources and plans at corporate and program levels. Ontario’s architecture framework, for example, requires that documents and data be managed throughout their life-cycle according to approved standards for recorded information (and assigns the primary standard-setting role for document management to the Archives of Ontario).

The Public Sector Chief Information Officers Council (PSCIOC) of Canada is also developing a draft information management framework. The Council recognizes the need for consistent approaches to IM policy and infrastructure development across Canada. As Treasury Board Secretariat contributes to this initiative, it should also accelerate the development of a comprehensive framework for the management of information in the Government of Canada, and which includes: the legal framework and mandate; essential principles; role of information management with regard to the organizational strategic goals and objectives; governance and accountability; supporting standards, procedures and guidelines; training and skills development; and measures for program assessment and compliance.

Guidance in Documenting Government Actions and Decision-Making

In discussing government recordkeeping, the National Archivist, Ian E. Wilson, has said that, “The key issue is not what records do exist but what *should* exist to support open and accountable government.” Complaints by the Information Commissioner, the Auditor General, the media and others that important records are not available or are not trustworthy suggest that government staff – aside from other pressures on them – are often uncertain as to when and how to document their activities adequately.

A *recordkeeping law* provides a legal mandate for good information management and accountability and *IM frameworks* provide prescriptions for responsible management. None,

however, tell government staff what kinds of records to keep or how to ensure their reliability and usefulness. Staff need guidance as to how and in what circumstances to create proper records. "Documentation standards" are directions or guidelines which tell departments and staff when and how to document business decisions, actions and transactions. They identify the types of records that need to be created in different circumstances and for different purposes. They also serve as a guide in avoiding over-documentation. Adequate documentation standards form an important part of an effective framework of laws, policies and procedures for managing information. No government-wide documentation standards currently exist in the Government of Canada, however, although advice is available from the National Archives and others.

Where they do exist, such standards usually reflect a *risk management* approach, represented by such questions as, "What could be the impact of not documenting a decision or activity to a certain level of accuracy or detail?" Such risk may range from minor inconvenience to public scandal and the loss of confidence in government.

To be of value for business, legal, accountability and other purposes, records must possess certain essential characteristics. They must be:

- *Accurate/current* – reflecting accurately and in an up-to-date fashion the transactions that they document;
- *complete* – containing not only the content, but also the structural and contextual information necessary to document a transaction;

- *adequate* – sufficient for the purposes for which they are kept;
- *comprehensive* – documenting the complete range of the organization's business for which evidence is required;
- *meaningful* – containing information and/or linkages that ensure the business context in which the record was created and used is apparent;
- *authentic* – enabling proof that they are what they purport to be and that their purported creators did in fact create them;
- *useable* — identifiable, retrievable, accessible and available when needed;
- *secure* – maintained to prevent unauthorized access, alteration or removal; and
- *compliant* – satisfying the record-keeping requirements arising from the regulatory and accountability environment in which the organization operates.

Documentation standards are in wide use in other jurisdictions. For example, the *Australian Standard* – AS 4390 provides guidance for achieving the above characteristics with regard to specific types of business records and activities, including: oral decisions and commitments; decisions and recommendations; meetings; drafts and versions; precedent cases; individual actions; and records of correspondence. The National Archives of Australia provides related training and assistance within government. For example, "Creating Records – Tips for Commonwealth Officers" is directed to all government staff and provides

"easy-to-follow advice on how and when to create records...that fulfil your role and obligations as a Commonwealth employee [and] provide evidence of decisions and/or processes you have taken". The New South Wales "Standard on Full and Accurate Records" provides similar guidance.

The U.S. National Archives and Records Administration (NARA) has also developed criteria to ensure "adequate and proper documentation" in both paper and electronic environments. Guidelines identify and discuss areas where inadequate documentation is a particular problem, such as in decision making accomplished orally or electronically. NARA also provides guidance to staff on media and formats, recording techniques and technology, "transitory" records and political and personal records.

The Treasury Board/National Archives "Situation Analysis" proposed the development and use of documentation standards, but to date there has been no action. **Effective standards for adequately documenting government decision-making and activities in the Government of Canada should be developed and disseminated and their implementation measured.**

Evaluating Information Management and Assessing its Impacts

To ensure the availability of accurate, complete and reliable information where needed, the effectiveness of government information management activities needs to be audited.

Notwithstanding the recordkeeping concerns raised by the Information Commissioner, the Archivist, the

Auditor General and others, and by much publicized records-related controversies, information management reviews or assessments have seldom been undertaken in the Government of Canada. Although there are many formal provisions and mechanisms for evaluating the management of other types of assets – finances, facilities and equipment, and human resources – there are no clear or systematic guidelines or requirements for conducting information "audits", whether initiated within departments or imposed by central agencies. In general, little attention has been given to identifying how well the government's information and knowledge resources are managed and used and how they contribute to government objectives and public needs for information and services.

An information management audit can have educational benefits as well. It can help managers and staff understand the nature of information management and identify its benefits. It can help them (and political officials) understand that poor information management is more than just "sloppy paperwork". It can increase recognition that information – like other government resources – is a corporate asset that needs to be managed and used effectively. Most of all, it can draw a fundamental connection between good IM and responsible and responsive government.

The scope and detail of an audit can vary widely. In its most comprehensive form, it would go far beyond a normal "business audit" and comprise a "public interest" audit as well. It could include the following purposes:

- to assess how well the information held by an agency meets the **agency's needs** and supports its goals and objectives;
- to assess how well the information meets **clients' needs**;
- to assess how well the information has improved the **agency's accountability**;
- to assess the relevance, usefulness and effectiveness of the **activities** performed related to creation, collection, storage, use, access and disposal;
- to assess the completeness, accuracy, consistency and reliability of **information holdings** of the agency (and to update its inventory of holdings);
- to assess the compliance of information management with **regulatory and legal requirements**;
- to identify **changing information needs** arising, for example, from new business or legislative demands or changed agency objectives, and assess their impact on information management and training within the agency;
- to identify the **costs** of information management in the agency;
- to identify the **operational value** of the information asset in an agency, in terms of its importance to the agency's purpose, and other value (e.g. revenue earned, and cost to replace);

- to recognize **changing technology** and assess its impact on information management within the agency.

Whether or not it is this comprehensive, an information audit can be undertaken internally by departmental staff (with additional external expertise if needed) or by other government agencies in collaboration with the department. A departmental self-audit generally provides the highest degree of management ownership. *"Information Management in the Government of Canada, A Situation Analysis"* proposes development of an information management self-assessment guide. Along these lines, Treasury Board Secretariat has developed a useful checklist for departments to help them address key information management elements of their Government On-Line proposals. It has the advantage of providing a clear operational context and incentive for departments: those departments which adequately address IM issues in their Pathfinder projects are more likely to receive funding.

As TBS has overall authority for guiding and assessing government administrative practices, it should ensure that systematic evaluations of information management infrastructure and activities occur at the department level. These assessments routinely take place in other key resource management areas: human resources, financial management and information technology. TBS should also ensure that all reviews of government programs and functions account for the adequacy of information management policies, standards, practices, and systems that support those activities.

The Office of the Auditor General has the responsibility for undertaking independent audits and reviews of government programs and resource management on behalf of Parliament. It has repeatedly expressed its concern with the lack of proper recordkeeping in departments. It would focus attention on this government-wide issue, were the Auditor General to undertake a review of the adequacy of the government's overall information management infrastructure. The review might assess the quality and value of the infrastructure in terms of the support it provides to decision-making, program delivery and accountability as well as the other challenges and issues presented in this report.

Precedents for information management audits and reviews can be found in a number of other jurisdictions, particularly Australia, the United States and the Netherlands. Typically, they are intended to evaluate performance and compliance in the context of existing accountability frameworks and IM laws, standards and best practices. In the U. S. federal government, the responsibility to "conduct inspections or surveys of records and record management programs and practices" and make related recommendations is specifically assigned to the National Archivist. He or she is authorized to report to Congress (and others) on the results of inspections and provide "estimates of the cost to the Federal government resulting from the failure to implement such recommendations." In New South Wales, Australia, the *Information Management Audit Guideline* provides clear directions for IM audits and promotes a collaborative approach involving program management, audit,

data management and recordkeeping expertise. It is recommended that similar guidelines be developed for the Government of Canada. They would be of value both to individual departments as well as to central agencies such as the Auditor General, TBS and the National Archives.

Can an information management audit be effective if the quantifiable benefits (or corresponding costs or penalties) are unclear? Quantifiable benefits and savings may readily be identified for some programs and processes, but in other situations may be intangible or indirect. Qualitatively, benefits lie in greater operational efficiency and effectiveness, stronger accountability and reduced liability. Incentives to encourage good IM performance also need to be considered, such as increased levels of resources and authority. The extent to which senior managers in government institutions exercise effective stewardship of their institution's information should become a standard part of performance reviews and contracts.

Clearly, the best incentives for an information management review lie with the desire – at both the central and departmental level – to improve programs and services, demonstrate meaningful accountability and generate evidence of the need for appropriate resources.

People and Professions

At the centre of good government are *people* – managers and staff who strive to serve clients and the public well, who work collaboratively with others, who manage their resources effectively and who accept responsibility for their

actions and decisions. People are also at the centre of the government's information management infrastructure. They need to be aware of recordkeeping requirements and best practices, be equipped to implement them through adequate training and tools, and be recognized and rewarded when they have done so.

The TBS "*Situation Analysis*," however, notes that, among other problems in the current IM environment, public servants often: lack awareness of their role as stewards of information; are not aware of the existing policy and legal structure relating to information management; do not appreciate the value and relevance of information created in the past; and lack sufficient opportunities for learning information management skills.

Traditionally, training in managing information has focused on records management (RM) personnel and has been focused on operational standards and practices. As the number of RM staff declines along with centralized records programs, more training is needed for the vast majority of public servants who are now their own records managers. They need to know how to manage their business records and data in traditional and electronic forms (e.g., the deluge of electronic mail). At present, however, few get even basic training. Even so, "records-management" skills are not enough. Managers and staff must be equipped to deal with other dimensions of information management, such as:

- knowing what information is needed to support the development, delivery and evaluation of policies, programs and services (*information planning*);
- determining whether it exists, where it is available and how it can be accessed, within the organization or externally (*information searching and retrieval*);
- understanding how to assess information in terms of relevancy, accuracy, authenticity, authoritativeness and other characteristics (*information evaluation*);
- knowing how to document activities, decisions and transactions adequately for business, legal and accountability needs (*documentation standards*, discussed earlier);
- learning how to capture and share the knowledge of co-workers (gained through personal experience) to enhance collaborative problem solving and the application of this knowledge in new and innovative ways (*knowledge management*).

Training and orientation programs should be established to strengthen awareness, by public servants at all levels, of their responsibilities for government information and to provide the necessary skills for the effective development, management and use of information and knowledge. Models in other jurisdictions include innovative training materials such as the *Insider's Guide to Using Information in Government* (New York State).

Another important and longer term need is to develop the professional staff who will be needed to support the emerging information and technology management environment. At present, largely discrete, fragmented and isolated professions and perspectives predominate. As examples, IT

specialists often define IM as “data management”, data security and other transaction-centred functions related to short-term systems management objectives. The “records management” community has largely been associated with paper records and many RM staff have limited impact on, or expertise regarding, electronic information systems. These and other information-centred professions are beginning to converge and change. Current work in many jurisdictions, on identifying the information and knowledge management core competencies that will be needed in the future, reflects this trend. In time, all good managers will be *knowledge managers*.

To reach this goal, all those concerned with the availability, accessibility and integrity of government information – program and policy staff, IT systems specialists, records managers, access and privacy administrators, auditors, lawyers, librarians and archivists – must collaborate much more closely than is now the case.

The convergence of information management and information technology is reflected in the emerging governance arrangements for information and knowledge management. The trend in Canadian and international jurisdictions is to associate these responsibilities with a senior executive in charge of both information management and information technology. As an example, the responsibilities of Chief Information Officers (CIOs) in U. S. government departments usually include:

- managing information resources to increase program efficiency and effectiveness;

- improving the integrity, quality and utility of information in the agency;
- developing a strategic information resources management plan;
- ensuring that information management needs are integrated with organizational planning, program, budget, financial management, human resources management and information technology decisions.

Whether part of a CIO’s responsibilities or those of another official, the overall responsibility for information management should be assigned at the highest level possible in the institution and closely aligned with the strategic management of information technology. At lower levels as well, responsibility for information management should be clearly assigned across the organization.

Leadership and Coordination

The increasing importance of good information management also calls for much greater collaboration and coordination among central departments and agencies of the Government of Canada. These bodies include:

- the **Office of the Chief Information Officer**, with its leadership role for information management and information technology (and primary responsibility for implementing the “Situation Analysis” report);
- the **Clerk of the Privy Council**, who sets the standards for professionalism and accountability in the public service;

- the **National Archives**, with its legislated responsibility to “facilitate the management of [government] records” and its expertise and authority in recordkeeping standards and practices and information preservation;
- the **Information and Privacy Commissioners**, with their respective oversight roles for information access and personal privacy;
- the **Auditor General**, with his concern for the efficient and effective management of government resources;
- the **National Library**, with its responsibility for Canada’s published heritage; and
- the **Department of Justice**, with its responsibilities for the legal framework for information and evidence.

Each of these bodies has an important role to play in developing and supporting a strong information management infrastructure for the Government of Canada. Their corporate functions and strategic interests depend on how well they collaborate to achieve this goal. The relationship between Treasury Board Secretariat and the National Archives is particularly critical: the operational priorities of TBS need to be balanced with the National Archives’ present and potential contribution to the overall integrity of government recordkeeping.

All of the above agencies (and collaborative bodies such as TIMS, the Information Management Board and the IM Forum) must help to ensure the

availability, accessibility and quality of government information; determine how best to capture and share knowledge within the public service; and maximize the positive impact of new technologies on democratic processes and institutions. For his part, the Information Commissioner of Canada will continue to encourage, and make a constructive contribution to, the attainment of these goals.

The Role of Parliament

Ultimately, leadership responsibility rests with Parliament in its many roles and dimensions. Parliament has the opportunity and authority to promote good recordkeeping and provide strong oversight of information management. It can deal with information issues and concerns through a variety of means, including:

- strengthening the legal framework for information management and program accountability as described in this report;
- considering ways to improve departmental reporting and accountability (such as those identified by the Auditor General and the Standing Committee on Procedure and House Affairs);
- questioning departmental information policies and practices through standing committees (such as Public Accounts) and special purpose committees;

- receiving and considering reports on government recordkeeping by the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, Treasury Board and others; and establishing mechanisms to ensure that IM issues are dealt with in a coordinated and focused way;
- supporting the Auditor General in undertaking an independent review of the government's information management infrastructure;
- fully and fairly considering questions put to the Government by Members regarding accountability issues and the integrity of government recordkeeping.

Specific opportunities for Parliament to address information issues are abundant. Dependent as they are on good information management, initiatives such as Government On-Line and departmental requests for related spending, provide a good opportunity for Parliament to demonstrate leadership. In reviewing those plans, Parliament should require government institutions to report on the extent to which they have addressed information management issues.

Many of these opportunities remain untapped amid the work pressures, political priorities and adversarial environment of Parliament. The desire of parliamentarians to scrutinize performance is often at odds with the tendency of departments to simplify reporting and focus on the "good news".

Beyond these opportunities, nothing less than Parliament's attention will suffice to deal with the larger concerns expressed in this report about government openness, accountability and organizational culture. The interest and involvement of Parliament are essential in recognizing and preparing for the broad and as yet unforeseen impacts of "electronic government" and "digital democracy." In this regard, the hard work and keen interest of MP Reg Alcock, stands out. His thoughtful contributions have enriched the "thinking" in the area of information policy for electronic governance. An active role by more Parliamentarians in these matters is essential if the principle of accountable government is to remain effective in the rapidly changing economic, social and technological environment.

CHAPTER III

BLUEPRINT FOR REFORM

This is a good law, a very good law. It is, nevertheless, long past time to mend its five major weaknesses and to make the numerous “fine-tuning” changes necessary to keep this Act current with new forms of governance and technology. Admittedly, it is a “mugs game” to categorize some changes as more important than others. In the end, it will be the package of reforms as a whole which must bear scrutiny. Part A of this chapter sets out in detail the five changes to the Act which the Information Commissioner considers essential to addressing its major weaknesses. They are:

1. transforming the Cabinet confidence exclusion (now section 69) into a more focussed exemption subject to independent review;
2. closing the gaps in the Act’s coverage by i) establishing a description of the types of institutions which should be covered by the Act and requiring that all such institutions be included in the schedule of institutions to which the Act applies; and (ii) clarifying the status of records held in the offices of heads of institutions;
3. ending “secrecy creep” by abolishing section 24. That section makes it mandatory to refuse disclosure of any record which any other statute, listed in Schedule II of the Act, requires to be kept confidential;

4. adding incentives and penalties for failure to respect response deadlines; and
5. providing a legislatively defined mandate for Access to Information Coordinators.

Part B of this chapter (pages 65 to 78) contains the Commissioner’s recommendations for the less pressing, yet needed, changes to modernize the Act.

PART A – MAJOR REFORMS

i) Reform of Cabinet Confidences

Records described by section 69 of the Act as being confidences of the Queen’s Privy Council—hereafter referred to as Cabinet confidences—are excluded from the coverage of the *Access to Information Act* for a period of 20 years from the date of their creation. Section 69 contains a list of seven types of records which constitute Cabinet confidences; it does not, however, contain a definition of what interests are intended to be protected by this exclusion.

Any record which the government considers to be a Cabinet confidence is withheld from an access requester in the same manner as if the record had been withheld under one of the Act’s “exemption” provisions (sections 13-26). Requesters are told, at the time of denial of access, of their right to complain to the Information Commissioner about the denial.

The distinction between an “excluded” record and an “exempted” record becomes significant during the process of investigating and reviewing the government’s decision to deny access. When the record has been withheld under section 69, because it is “excluded” from the right of access, neither the Information Commissioner nor the Federal Court of Canada may examine the withheld record to determine whether or not it is, in fact, a Cabinet confidence.

This restriction on the Commissioner’s and Court’s power to examine excluded records is accomplished by two provisions of the Act—sections 36(2) and 46—which state that the power to independently examine records is limited to records “to which this Act applies”.

There is, thus, no meaningful, independent review of government decisions to refuse disclosure of any records it considers to be cabinet confidences. Often called the Act’s “Mack Truck” clause, this special treatment for Cabinet confidences is entirely at odds with the purpose clause of the Act, set out in section 2. In particular, it infringes the principle that “exceptions to the right of access should be limited and specific” and it infringes the principle that “decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.”

A recently decided case (discussed in detail in Chapter VI at pages 107 to 109 illustrates in graphic terms how open to abuse is the section 69 exclusion. In that case, the government endeavoured to remove from public access the content of

discussion papers wherein background explanations, analysis of problems and policy options are presented to Cabinet. Section 69 requires that this class of cabinet confidences shall become subject to the right of access (i.e. no longer excluded) once the Cabinet decision to which discussion papers relate has been made public, or, if not made public, when four years have passed since the decision.

The Information Commissioner presented evidence to the court showing that the government—almost immediately after the *Access to Information Act* was passed—stopped presenting discussion papers to Cabinet. Instead, it put the background, analysis and options material in the “analysis section” of the Memorandum to Cabinet. The government argued that since this analysis section is not called a “discussion paper”, its decision to exclude the material it contains, as a Cabinet confidence, cannot be questioned by the Commissioner or the Federal Court. To emphasize the point, the Clerk of the Privy Council, certified, pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, that the withheld records are Cabinet confidences and asserted that the certificate effectively ended the matter.

Justice Blanchard of the Federal Court, Trial Division chafed at the government’s view that it has an entirely free hand to roll any material it wishes behind the cabinet confidence veil of secrecy. He concludes:

“I support the findings of the Information Commissioner. Parliament intended that a certain type of information be released, and in my view, regardless of the title

given to the information. If a document contains information the purpose of which is to provide background explanations, analysis of problems and policy options, Parliament meant for this information to be disclosed. This is the only interpretation of paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, and paragraphs 39(2)(b) and 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*, which gives those sections any meaning. Understanding the meaning of "discussion paper" as a paper produced by a department as part of a planned communication strategy, is not provided for in the *Access to Information Act*. Transforming the "discussion paper" into the "analysis" section of the current Memorandum to Cabinet effectively limits access to background explanations, analysis of problems or policy options provided for in the *Access to Information Act*. Such a change to the Cabinet Paper System could be viewed as an attempt to circumvent the will of Parliament." (**Information Commissioner v. Minister of Environment**, Federal Court, Trial Division, 2001 FCT 277 at p. 26)

Over the 18 years since the *Access to Information Act* came into force, numerous instances have arisen where the government has certified information to be a Cabinet confidence when the information clearly does not so qualify. Occasionally, the Information Commissioner sees the information which has been so certified because the certification comes as a last resort after all efforts to justify an exemption have

failed. In one current case, the Clerk of the Privy Council has certified as a Cabinet confidence all references in other records to the fact that a minister, acting in the capacity of member of Parliament, wrote to another minister on a matter of public concern.

The Commissioner expressed the view that the withheld information could not properly be considered "records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy." Before invoking this provision to exclude information, the Commissioner argued, the content of the discussions or communications must be at risk. The Clerk refused to reconsider, claiming that his decision to label information as a "Cabinet confidence" is not subject to independent review.

And, too, there have been cases – by far the rarer – where the Clerk has been prepared to remove a certification after receiving representations from the Commissioner. The point of all this being, that, in the absence of independent review, the cabinet confidence exclusion is likely to be applied to a broader range of records than intended by Parliament. As Mr. Justice Evans said in **Canadian Council of Christian Charities v. Minister of Finance** (1999) YFC245 at 255: "Heads of government institutions are apt to equate the public interest with the reasons for not disclosing information, and thus to interpret and apply the Act in a manner that gives maximum protection from disclosure for information in their possession."

In its report of the results of its review of the first three years of operation of the *Access to Information Act*, the Standing Committee on Justice and Solicitor General said:

"The Committee is strongly of the view that the absolute exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* cannot be justified. The Committee heard more testimony on the need to reform this provision than on any other issue. The exclusion of Cabinet records has undermined the credibility of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. The then Minister of Justice, the Honourable John Crosbie testified before the committee as follows:

"I think that in the past too much information was said to be covered by the principle of Cabinet confidence.—A lot of the information previously classified as a Cabinet confidence can and should be made available."

The Committee agrees."

(Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy
March 1987, p. 31)

The litmus test of whether or not the government is serious about reforming the *Access to Information Act* will be its willingness to rectify what every independent analyst considers to be the law's greatest weakness—the exclusion of Cabinet confidences. By no means does reform mean abandonment of a degree of secrecy necessary to preserve the important convention of collective ministerial responsibility and the need to foster frank exchanges among ministers.

All independent analysts agree that records should not be disclosed if their content would reveal the substance of Cabinet deliberations. What is required is a happy medium. The Justice Committee Report of 1987 put it this way:

"The Committee recognizes that there must be an exemption protecting certain Cabinet records; to a substantial degree, our Parliamentary system of government is predicated upon the free and frank discussion of matters of state behind closed doors. Nevertheless, the Committee believes that a suitably worded exemption - **not an exclusion** - would provide ample protection for Cabinet secrecy. In recognition of the special role that the Cabinet plays in our parliamentary system, no injury test should apply to information of this category." (**Open and Shut**, p. 31)

The Information Commissioner, too, advocates the transformation of the Cabinet confidence exclusion into an exemption, and supports narrowing the scope of Cabinet secrecy by confining it to information which would reveal the deliberations of Cabinet. The detailed proposals in this regard are as follows:

(a) Exemption or exclusion

The current federal approach to exclude Cabinet confidences from access legislation is out of step with the purpose of the Act and with the approach taken in provincial jurisdictions.

Consequently the current exclusion for Cabinet confidences in section 69 of the *Access to Information Act* should be replaced by an exemption for Cabinet confidences, thus making these records subject to the access and independent review provisions of this Act.

(b) Mandatory or discretionary exemption

Most freedom of information laws view the vital nature of Cabinet confidentiality in a parliamentary form of government as meriting a strong mandatory exemption. The Standing Committee in its report, *Open and Shut*, suggested that the exemption for Cabinet confidences be discretionary. It is understandable that governments will be hesitant to weaken, to any significant degree, the protections for Cabinet confidences. If there is any likelihood of some change, the move to a mandatory exemption has more chance of acceptance. That would appear to be the lesson from provincial jurisdictions.

(c) Injury test

The inclusion of an injury test would not, understandably, be acceptable to government. Having to convince an impartial officer (such as the Information Commissioner or the court) that disclosure would cause injury would put the government in an unprecedented situation of explaining political aspects of Cabinet deliberations to judicial officers. The chances of reform are remote if the recommendation is to include an injury test.

(d) Nature of class test

If the exemption is not based on an injury test, then it must be based on a class test. The crucial question: what should be the nature of that class test? The current exclusion is based on the concept of protection of confidences of the Queen's Privy Council for Canada, which are then partially defined in the Act and policy as being comprised of various types of records and information within records. The policy goes further to define some records or parts of records (e.g., public summaries of Cabinet decisions and records not prepared solely for use by Cabinet but attached to Cabinet records) as not being confidences. There is no description of the essential interest which the exclusion is intended to serve and, hence, the exclusion is open-ended.

With the exception of the federal legislation in Australia, this approach has not been followed in other jurisdictions. The preferred approach is to focus more clearly on the purpose of the exemption, the protection of the substance of deliberations of Cabinet, as the basis of the test. The phrase "would reveal the substance of deliberations of the Cabinet" is sometimes accompanied by a non-inclusive list of generic types of records or information which would qualify for the exemption. This latter approach has some considerable merit:

- it focuses the exemption and narrows it to the specific interest which requires protection. It eliminates the need for lengthy definitions of types of records which may qualify for the exemption and illustrations of exceptions to general rules. In other words, it is simpler, yet protects the

vast majority of records, currently defined in the PCO policy on *Release of confidences of the Queen's Privy Council for Canada*, after its various exceptions are taken into account;

- it is more generic in character. As a result, would not suffer damage if PCO decides to alter the Cabinet papers process and the nature and types of records which are created;
- it does eliminate the need for government institutions to review and to sever from documents all simple references to Cabinet processes (e.g., RD numbers and TB numbers as is now the case). Such disparate references would only have to be removed when their disclosure would actually reveal the *substance* of Cabinet deliberations.

Consequently, the test for a Cabinet confidences exemption should be that the disclosure of a record would reveal the substance of deliberations of Cabinet.

(e) Definition of Cabinet

All current and proposed exemptions and exclusions for Cabinet confidences extend to the Cabinet and all its committees, formal and "ad hoc." Thus, there is no need to alter the scope of the parts of Cabinet which may have records prepared for them, submitted to them or have records created on their behalf which would qualify as Cabinet confidences and merit protection.

There is, thus, no need to change the current definition of the term "Council" in the *Access to Information Act*, which includes the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(f) Coverage of exemption

The current federal exclusion is more restrictive than any exemption found in provincial laws. The major differences in practice centre on access to background explanations and analyses after a decision has been made and on the time limit during which Cabinet confidences qualify for absolute protection.

The focus of any newly drafted exemption should be on records which are generated, or received by Cabinet members and officials while taking part in the collective process of making government decisions or formulating government policy. Generally, this includes:

- agendas, formal and informal minutes of Cabinet and Cabinet committees and records of decision;
- Cabinet memoranda or submissions (including drafts) and supporting materials;
- draft legislation and regulations;
- communications among ministers relating to matters before Cabinet or which are to be brought before Cabinet (including draft documents);
- memoranda by Cabinet officials for the purpose of providing advice to Cabinet (including draft documents);
- briefing materials prepared for Ministers to allow them to take part in Cabinet discussions (including draft documents); and

- any records which contain information about the contents of the above categories, the disclosure of which would reveal the substances of the deliberations of Cabinet or one of its committees.

Examples should be included of types of records which “would reveal the substance of deliberations of Cabinet or one of its committees.” The list, of course, should not be exhaustive so that the provision will be flexible in the face of future changes in the Cabinet papers system.

Thus, the exemption provision for Cabinet confidences should provide a non-inclusive, illustrative list of generic types of records which would qualify for protection.

The list of examples should be structured as follows:

- (i) an agenda, minute or other record of the deliberations or decisions of Council or its committees;
- (ii) a record containing recommendations submitted, or prepared for submission, to Council or its committees;
- (iii) a record containing background explanations, analysis of problems or policy options for consideration by Council in making decisions;
- (iv) a record used for or reflecting communications or discussions among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

- (v) a record prepared for the purpose of briefing a Minister of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought, before Council or that are the subject of communications or discussions referred to in (iv) above;

- (vi) draft legislation regulations; and

- (vii) records that contain information about the contents of any record within the class of record referred to in paragraphs (i) to (vi) if the information will reveal the substance of the deliberations of Council.

(g) Splitting the protection of Cabinet confidences

The Australian *FOI Act* distinguishes between Cabinet and Executive Council documents and

- draft Cabinet submissions; and
- briefing material to a Minister concerning a Cabinet submission.

These documents are treated under the exemption for internal working documents (clause 36) which determines whether a record can be considered, in whole or in part, to consist of advice and recommendations and whether access is contrary to a public interest. This means that a government institution has discretion to decide whether such information should be released.

The Standing Committee thought there was duplication in the protection of memoranda which present recommendations to Cabinet and for briefing materials used to prepare Ministers for Cabinet meetings. It found that the discretionary exemption for advice and recommendation in section 21 of the *Access to Information Act* provides adequate protection for the deliberative portions of these types of records.

While, at first glance, this may seem to be the case, it is also necessary to keep in mind the special nature of the protection necessary for the collective decision-making process of government. Other legislatures in Canada, when considering the nature of this protection, have seen fit to split the treatment of Cabinet confidences into two domains, one mandatory and the other discretionary. This does not mean that the advice and recommendations exemption will not come into play when a record does not or ceases to qualify as a Cabinet confidence. The splitting of the treatment of Cabinet confidences would appear, however, to complicate decision-making around an already difficult exemption. Any use of discretion should be applied in the exception criteria for a Cabinet confidences exemption.

(h) Exceptions to Cabinet confidences exemption

There are a number of exceptions to the Cabinet confidences exemption recognized in the access laws of other jurisdictions and in various proposals for legislative amendment. These are considered below and recommendations made about each.

(i) Time limits

Because of the class nature of all protection for Cabinet confidences, all other access statutes, except the Australian FOI Act, include a limit governing the period of time during which all or part of a record can be considered a Cabinet confidence. The original standard was 20 years (federal and Ontario). The federal Standing Committee recommended that the limit be reduced to 15 years, the length of time of a minimum of three Parliaments. This standard has now been adopted in British Columbia and Alberta.

The time limit for all or part of a record to be considered a Cabinet confidence should be reduced from 20 to 15 years.

(j) Background explanations, analysis of problems and policy options

In paragraph 69(3)(b) of the Act, Parliament directs that background explanations, analysis of problems and policy options presented to Cabinet should be subject to the right of access after the decisions to which they relate have been made public or, otherwise, after four years. Parliament's will in this regard was, in effect, thwarted in the intervening years, as discussed previously.

This exception for background explanations, analysis of problems and policy options is crucial in opening up the information which forms the general basis on which Cabinet acted, without exposing its deliberations. It is essential to promoting improved government accountability and helping to assure that officials provide to Cabinet the best information on which to base decisions — since this, after all, will become open to review and comment.

Given the history of resistance by governments to disclosing such information, the Act should be amended to make it crystal clear that background explanations, analysis of problems and policy options are subject to the right of access.

(k) Summary of decision

All governments summarize Cabinet decisions in order to communicate these to the public or allow government institutions to implement the directions of Cabinet. Not all such summaries are made available to the public in press releases or other similar public documents. Thus, there is a need to recognize that such summaries are not considered Cabinet confidences once they are severed from other information which may reveal the substances of deliberations of Cabinet or one of its committees. Such summaries (e.g., Treasury Board circulars implementing decisions relating a new policy or budget reduction) should be routinely available to the public.

(l) Cabinet as appeal body

From time to time, Cabinet or a Cabinet committee (e.g., Treasury Board) may serve as an appeal body, under a specific Act. It can be argued that, in such instances, the record of the decision, but not the advice and recommendations supporting it, should be publicly available. Often such decisions are communicated to the public. But there needs to be a general rule that such decisions are not to be treated as Cabinet confidences. Such a provision is made in both the British Columbia and Alberta FOI legislation.

(m) Disclosure with consent of Cabinet

There is a convention that the Prime Minister and former prime ministers control access to the Cabinet confidences of his or her administration. Ministers and former ministers control records relating to the making of government decisions or policy. The current federal policy provides discretion to the Cabinet or the Prime Minister to make a Cabinet confidence accessible to the public. The ministers concerned have discretion to disclose records used for, or reflecting communications or discussions regarding the making of government decisions or formulating of government policy.

In Ontario, paragraph 12(2)(b) recognizes that the Executive Council may lift the designation of Cabinet confidence from a record which has been prepared under its auspices. This consent is not a regular or normal practice. The Information and Privacy Commissioner of that province has recommended its use in cases where proposals or draft legislation or regulations have been released to some parties for consultation but access has been denied others because the records fall within the Cabinet confidences exemption. The Commissioner believes that this inequality of access can be rectified through the consent of the Executive Council. Other issues may arise where a Cabinet may wish to consent to the release of information qualifying as a confidence. The same requirements may occur for a minister or several ministers who have communicated over a government decision or formulation of policy. Since Cabinet, prime ministerial or ministerial consent does meet the current convention for the release of Cabinet

confidences, it would seem appropriate to include a paragraph in the exceptions part of any proposed Cabinet confidences exemption which recognizes the process.

(n) Disclosure in the public interest

Disclosure in the public interest is a large and important access to information issue in and of its own right. It has become a feature of most modern access legislation in Canada and will have to be seriously considered in any reform of federal access legislation. Ontario was the first to include a more general "public interest override" in its freedom of information legislation. This override generally states that, despite any other provision of the Act, the head of a government institution must, as soon as practicable, disclose any record to the public or persons affected if the head has reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so. The disclosure requirement is extended to Cabinet confidences but the public interest is restricted to a record that reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public. The Ontario legislation also provides for a specific public interest override of several of its exemption provisions but not for Cabinet confidences.

British Columbia and Alberta extend the basic Ontario provision by providing for the release of information in cases where there is risk of *significant* harm to the environment or to the health or safety of the public, of an affected group of people, of a person, of the applicant or if there is any other reason for which disclosure is *clearly* in the public interest.

(British Columbia *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, section 25 and Alberta *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, section 31)

There are few rulings under provincial access laws relating to the release of information in the public interest. Those which do, apply to protection of the environment, public health and safety. None relate to the public interest in the disclosure of Cabinet confidences. The best that can be said is that the public interest override is not leading to a flood of Cabinet confidences being released. There is, then, some comfort for those who may see such provisions as a major threat to the confidentiality of the Cabinet decision-making processes.

At the same time, it is hard to support the non-release of information, Cabinet confidence or not, which relates to either *grave or significant* harm to the environment, public health or safety or the disclosure of which was otherwise *clearly* in the public interest. The tests remain quite high and information which would fall in such categories should most often be made public or communicated to affected groups or individuals without any resort to an access request.

Consequently any exemption for Cabinet confidences should be subject to a general public interest override provision, preferably a section similar to those currently contained in the British Columbia and Alberta freedom of information and protection of privacy legislation.

(o) Restrictions on examination and review of Cabinet confidences

It is common to recognize the special character of Cabinet confidences by restricting the number and level of those independent agents of Parliament who can gain access to them and examine and make orders concerning questions of public access to them. This is a wise procedure to reduce intrusions upon the overall principle of confidentiality for the deliberations of Cabinet.

The nature of any review mechanism is dependent, however, on the overall review structure under a reformed *Access to Information Act*. If it were to remain unchanged, with the Commissioner carrying out an ombudsman's role for refusals of access, then the recommendations of the Standing Committee must be dealt with.

The Committee recommended that the refusal of access to Cabinet confidences should not be referred to the Information Commissioner but rather should be reviewed directly by the Associate Chief Justice of the Federal Court. Such a procedure would be exceedingly confrontational and expensive, as well as place a very heavy workload on the Associate Chief Justice. There would seem to be merit in empowering the Commissioner to investigate this type of refusal of access as is done in all other cases. The Information Commissioner should be bound, however, to restrict his or her delegation of powers of investigation, as is now the case for specific provisions relating to international affairs and defence under subsection 59(2) of the *Access to Information Act*. If an appeal is made to the Federal Court, it should be

heard by the Associate Chief Justice as is also required under section 52 for matters of international affairs and defence.

(p) Suggested exemption provision for Cabinet confidences

An amended exemption for Cabinet confidences reflecting the recommendations in this chapter, would read as follows:

1. The head of a government institution shall refuse to disclose any record the disclosure of which could reasonably be expected to reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,
 - (a) an agenda, minute or other record of the deliberations or decisions of Council or its committees;
 - (b) a record containing recommendations submitted, or prepared for submission, to Council or its committees;
 - (c) a record containing background information, analysis of problems or policy options presented to Council for consideration in making decisions;
 - (d) a record used for or reflecting the content of communications or discussions among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

- (e) a record prepared for the purpose of briefing a Minister of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought, before Council or that are the subject of communications or discussions referred to in (c) above;
 - (f) draft policy or regulations; and
 - (g) records that contain information about the contents of any record within the class of record referred to in paragraphs (a) to (e) if the information reveals the substance of the deliberations of Council.
2. Subsection (1) does not apply to:
- (a) a record that has been in existence for 15 or more years;
 - (b) a record or part of a record which is a record of a decision made by Council on an appeal under an Act of Canada;
 - (c) a record or part of a record, which contains background explanations, analyses of problems or policy options, submitted, or prepared for submission, to Council or its committees for their consideration in making a decision if:
 - (i) the decision has been made public; or
 - (ii) four years or more have passed since the decision was made or considered;
 - (d) a record attached to a Cabinet submission which was not brought into existence for the purpose of submission for consideration by Cabinet or one of its committees;
 - (e) a record or part of a record which contains a summary of a Cabinet decision exclusive of any information which would reveal the substance of deliberations of Council;
 - (f) any record or part of a record where the Cabinet for which, or in respect of which, the record has been prepared consents to access being given.
3. For purposes of subsections (1) and (2), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

ii) Plugging Gaps in the Act's Coverage

The *Access to Information Act* applies only to institutions listed in Schedule I of the Act. There is no general principle dictating which institutions must be added to the schedule. The Cabinet has the authority to add to, but not subtract from, the schedule but it is not obliged to make additions to the schedule. This régime has resulted in an obsolete Schedule I wherein are listed institutions which no longer exist and from which are missing some institutions which are normally understood to be part of the federal governance apparatus.

The better approach would be to articulate in the law the criteria for inclusion in the Act's Schedule I and require Cabinet to add any qualified institution to the Schedule. Too much uncertainty would be introduced into the system by doing away with the schedule altogether. Institutions, especially new forms of enterprises engaged in public functions, need to know with certainty whether or not they

are covered by the law; they deserve an avenue by which to challenge inclusion and the public deserves an avenue to challenge Cabinet's failure to include an institution in the Act's schedule.

The mechanism which is recommended is this: Cabinet should be placed under a mandatory obligation to add qualified institutions to Schedule I of the Act. Any person (including legal person) should have the right to complain to the Information Commissioner, with a right of subsequent review to the Federal Court, about the presence or absence of an institution on the Act's Schedule I. As at present, the Commissioner should have authority to recommend addition to or removal from the Schedule and the Federal Court, after a de novo review, should have authority to order that an institution be added to or removed from the Schedule.

Professor Alasdair Roberts, of Queen's University, has written thoughtfully about how freedom of information laws, traditionally designed to respect the public sector/private sector split, are becoming less and less effective. He reports that there is little consensus on how to deal with this problem; a variety of approaches have been adopted in jurisdictions with freedom of information laws. Here are some of the options:

- any organization would be covered that undertakes important public functions, whether it is publicly or privately owned;

- any organization would be covered which exercises "functions of a public nature" or which provides under contract with a public authority "any service whose provision is a function of that authority";
- any organization would be covered whose activities raise the prospect of an abuse of power; and
- any organization would be covered if failure to do so would have an adverse effect on the fundamental interests of citizens.

The clear challenge for Canada is to find criteria for determining coverage of the Act which are as objective as possible so as to make them clearly understood and facilitate their application in specific cases. **To that end, it is recommended that any institution, body, office or other legal entity be added to Schedule I of the *Access to Information Act* if it meets one or more of the following six conditions:**

- 1) it is funded in whole or in part from Parliamentary appropriations or is an administrative component of the institution of Parliament;
- 2) it or its parent is owned (wholly or majority interest) by the Government of Canada;
- 3) it is listed in Schedule I, I.1, II or III of the *Financial Administration Act*;
- 4) it or its parent is directed or managed by one or more persons appointed pursuant to federal statute;
- 5) it performs functions or provides services pursuant to federal statute or regulation; or

- 6) it performs functions or provides services in an area of federal jurisdiction which are essential in the public interest as it relates to health, safety, protection of the environment or economic security.

It is, of course, not possible to predict with certainty the forms of institutional arrangements which will arise in future, through which functions of governance will be exercised. In recent years, air traffic control services have been moved from a government department, where they were subject to the right of access, to a private corporation, where they are not covered. In future years, there may be changes in the way governments manage corrections, drug approvals, grants and contributions, policing, emergency response measures—the list goes on. Accountability through transparency should not be lost merely because the modality of service provision has changed. The proposed criteria for inclusion are intended to be objective, yet flexible enough to be useful guides for the future.

Under the above-described criteria for inclusion, examples of institutions not now listed in the Act's Schedule I which would be added, include:

The House of Commons and its components
The Senate and its components
The Library of Parliament
The Chief Electoral Officer
The Information Commissioner
The Privacy Commissioner
The Commissioner of Official Languages

The Auditor General

The Canadian Broadcasting Corporation

Canada Post Corporation

Canadian National Railways

Atomic Energy of Canada Limited

Navcan

The Canadian Blood Service

The Canadian Wheat Board

The St. Lawrence Seaway Corporation

The Canada Pension Plan Investment Board

The Export Development Corporation

It is important to note that the criteria set out above would also capture offices of MPs and senators as well as the Supreme Court, Federal Court and Tax Court. In its 1987 report, the Justice Committee recommended that these bodies be explicitly excluded from the coverage of the Act. Former Information Commissioner, John Grace, did not recommend coverage of these bodies in the proposals for reform he tabled in Parliament in 1994.

There is wisdom in the view that the judicial branch of government, which must adjudicate complaints under the *Access to Information Act* and make binding orders thereon (unlike the Commissioner who is called on to investigate and recommend), should not itself be subject to the Act's requirements, nor to the investigative jurisdiction of the Information Commissioner. More importantly, by

convention and constitution, court proceedings are open to the public to a much greater degree than are the activities of other institutions of governance.

As well, there is wisdom in the view that the offices of MPs and Senators should not be covered by the law. Their role in governance is mediated through the institutions of party and Parliament. Their decisions and actions do not cry out for accountability in the same way as do those of government ministers or the various institutions of Parliament of which individual members are part.

Consequently, it is recommended that the Act include a specific exclusion from its coverage for the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada and for the offices of members of Parliament and Senators.

Two further requirements will be necessary to prevent records from "leaking" out of institutions covered by the Act into those which are not. First, the most common way this occurs is for an institution which is covered to contract out a particular function (for example an harassment investigation or a managerial review or a strategic plan) and to provide that all records relevant to the contracted activity (except, of course, the deliverable) will be kept in the possession of the contractor.

To counteract this practice, the *Access to Information Act* should deem that all contracts entered into by scheduled institutions contain a clause retaining control over all records generated pursuant to service contracts.

Second, institutions have sought to limit the scope of access by arguing that records held in Ministers' offices or in the office of the Prime Minister are not subject to the right of access. As of this writing there is litigation in the Federal Court wherein the Crown is asserting this restrictive interpretation of the Act. The Act should be amended to end the uncertainty by making it clear that the geography of where a record is held is not determinative of whether or not the record is subject to the right of access.

In particular, the right of access in s. 4 should explicitly state that it includes any records held in the offices of Ministers and the Prime Minister which relate to matters falling within the Ministers' or Prime Minister's duties as heads of the departments over which they preside.

**iii) Slipping away below radar –
Section 24**

Former Information Commissioner, John Grace, called section 24 of the Act the "nasty little secret of our access legislation" (1993-94 Annual Report at pp. 31-32). By that description, he was referring to the fact that section 24 allows the government to keep information secret even when there may be no reasonable justification for secrecy. He noted that even confidences of the Queen's Privy Council receive absolute protection for only 20 years. Yet records covered by section 24 are accorded mandatory secrecy forever. The section reads as follows:

"The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II."

In order to add or delete provisions from Schedule II, the Schedule must be amended by Parliament. This whittling away of the right of access occurs largely unnoticed in the back pages of other legislation as a "consequential amendment" to the *Access to Information Act*.

Since section 24 is a mandatory exemption and one which does not require a reasonable likelihood of injury before being invoked, Parliament required that its use should be carefully monitored. For that reason, subsection 24(2) requires that each statute contained in Schedule II be reviewed by Parliament at the same time as the general review prescribed by subsection 75(2). This review was carried out in 1986 by the Justice and Solicitor General Committee.

In its report of June 1, 1986, the Committee noted that the spirit of the *Access to Information Act* was articulated in subsection 2(1) which provides as follows:

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

The Committee concluded that two of the three principles set out in this clause are violated to some degree by the existence of section 24. First, it said, to the extent that many of the statutory provisions in Schedule II contain a broad discretion to disclose records yet fall within the mandatory prohibition in section 24, the exception to the right of access cannot be termed "limited and specific". Second, the Committee also noted that since the scope of the Commissioner's review of government decisions to withhold records under this exemption is limited simply to a determination of whether the disclosure is subject to some other statutory restriction, there can hardly be a full independent review.

After reviewing the history and purpose of section 24, the nature of the information listed in Schedule II and hearing witnesses in the matter, the Committee concluded as follows:

"We have concluded that, in general, it is not necessary to include Schedule II in the Act. We are of the view that in every instance, the type of information safeguarded in an enumerated provision would be adequately protected by one or more of the exemptions already contained in the *Access to Information Act*." (Open and Shut, p. 116)

The Committee demured, with respect to three statutes, in the following terms:

"Despite our view that the interests protected by the Schedule II provisions could adequately be protected by other existing exemptions in the *Access to Information Act*, we are persuaded

that there should be three exceptions to the conclusion. The sections of the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act* which are currently listed in the Schedule deal with income tax records and information supplied by individuals, corporations and labour unions for statistical purposes. Even though the exemptions in the *Access to Information Act* afford adequate protection for these kinds of information, the Committee agrees that it is vital for agencies such as Statistics Canada to be able to assure those persons supplying data that absolute confidentiality will be forthcoming. A similar case has been made for income tax information."

Consequently, the Committee recommended that section 24 and Schedule II be repealed and replaced with new provisions which would incorporate and continue to protect the special interests contained in the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act*. It also recommended that the Department of Justice undertake an extensive review of the remaining statutory restrictions in Schedule II and amend their parent acts in a manner consistent with the *Access to Information Act*.

It would seem that the Committee's wise advice has fallen on deaf ears, as the statistics illustrate. When the *Access to Information Act* was proclaimed in 1983, the 33 statutes listed in Schedule II contained, among them, some 40 separate provisions restricting disclosure in some way. Three years later, at the time of the Parliamentary Review in

June of 1986, the number had grown to 38 statutes incorporating 47 specific confidentiality provisions. As of December 31, 2000, that list has grown to 52 statutes, with 66 particular provisions which affect the confidentiality of records.

These "by the back door" derogations from access rights are as troubling to the Commissioner as they were to the Justice Committee. When Parliament adopted the right of access to government records it included a very important phrase: "notwithstanding any other Act of Parliament" (section 4). The continuing growth of Schedule II now threatens to erase the vital constraint on creeping secrecy which those six words originally gave.

There being no doubt that the Act's existing exemptions afford adequate protection for all legitimate secrets, it is time to abolish section 24.

iv) Strong Medicine for Delays

Since the beginning, users of the *Access to Information Act* have complained about chronic and long delays in receiving answers. This despite the fact that Parliament explicitly stated, in subsection 10(3), the principle that access delayed is access denied. That provision states:

"Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access."

There is no penalty in the Act for failure to respect the mandatory legal obligation to respond to an access request within 30 days (or within a validly extended response period). Consequently, many departments adopted early on—and to this day—a “we’ll do our best” response period.

Complaints about delay – even after 17 years of trying – comprise some 50 percent of the complaints made to the Information Commissioner. Several major recipients of access requests consistently get failing grades on the Commissioner’s delay “report cards”. (For details on this year’s report cards and the current delay situation, see Chapter IV, pages 85 to 91). This situation is the Act’s “festering, silent scandal”—to borrow a phrase from a former Commissioner.

In its 1987 report, the Standing Committee on Justice and Solicitor General recommended that the Treasury Board, in conjunction with the Public Service Commission, investigate methods for enhancing timely compliance with the *Access to Information Act*. The problem, even then, was of such concern to the Committee that it asked for the investigation to commence immediately and that its results be submitted to the Justice Committee within one year.

The Treasury Board ignored the recommendation; did not investigate methods to solve the problem; did not report back to the Committee. To this day, no such investigation has been undertaken by the Treasury Board—at least to the knowledge of this Commissioner. One must bear in mind

that it is the President of the Treasury Board who is designated as the Minister responsible for the good administration of the Act across government.

It is almost unprecedented to be in a position of seeking ways to “encourage” public officials to obey mandatory legal obligations. Just think about the implications. Yet that is where the Justice Committee found itself in 1987 and where we find ourselves in 2001.

Except for its recommendation that Treasury Board study the matter, the only other delay-related recommendation made by the Committee was to make a statutory connection between the timeliness of answers and the collection of fees. In particular, the Committee recommended that the Information Commissioner be given the power to make an order waiving all access fees in cases of unjustified delay.

In his 1993-94 recommendations for reform, former Information Commissioner Grace endorsed the view that the right to collect fees should be lost when answers are unjustifiably delayed. He entered this caveat: “This sanction, admittedly, would be largely symbolic because large fees are seldom collected from requesters. But it is a start. There is no reason requesters should pay anything for poor service.” Dr. Grace went on to propose a more “mind-focussing” sanction, being to prohibit government from relying upon certain of the Act’s exemption provisions in late responses. In that proposal, the government could only invoke exemptions 13, 17, 19 and 20 to withheld records in late responses. Those provisions protect confidential foreign

or provincial records, personal safety and privacy and confidential, third-party information.

There is some question as to whether this proposal would be workable. Several provisions which government would be precluded from invoking contain injury tests and, if those tests are met, surely the information merits protection even if the answer is late. The idea behind this "sanction" is a good one. It would have every bit as much force, without risking highly damaging disclosure, if it were restricted to loss of the ability to invoke sections 21 (internal advice) and 23 (solicitor-client) in late responses. These two sections are discretionary and protect the internal, advice-giving process. A sanction so limited would pinch where the pinch is needed.

Consequently it is recommended that the Act be amended to preclude reliance upon sections 21 and 23 in late responses.

This "strong medicine" for late responses is only justifiable if government institutions are given a reasonable response-time régime to work within. In 1991-2000, government institutions were able to meet that deadline in 63 percent of cases. The Standing Committee on Justice and Solicitor General recommended, in 1987, that the response period be shortened to 20 days. However, access requests are becoming increasingly complex and sophisticated, and volumes are up significantly over 1987 levels. There appears to be no system-wide reason for increasing—or decreasing—the current 30-day response deadline.

However, concerns have been raised with respect to the extension of time provisions in the Act. Requesters frequently choose to submit a large number of individual requests on the same subject (perhaps broken up by time periods) rather than one comprehensive request. They do so, despite the additional application fees involved, in order to take advantage of the five hours of search time included with each access request.

This approach does not, however, reduce the department's burden of work to respond, yet it may restrict the department's legal entitlement to avail itself of an extension of time. For example, no single request in the group may involve a large volume of records, hence, no extension pursuant to paragraph 9(1)(a) of the Act would be permitted. Whereas, if the group of requests were considered as a unit, the "large volume" criteria might be met.

This defect in the extension régime should be remedied by permitting a government institution, for the purposes of paragraph 9(1)(a) of the Act, to group all requests received from a requester (within 30 days of receipt of the initial request) on the same subject matter.

When grouping has been employed for the purposes of paragraph 9(1)(a), it is appropriate that the requester be so informed in the extension notice.

While the extension provision deserves broadening in the manner set out above, its open-ended nature should also be addressed. As it stands, when extensions are permitted, they may be taken for a duration of time which is

"reasonable—having regard to the circumstances." (s. 9(1)) When one considers that a complaint to the Information Commissioner must be made within one year from the date the request is received, the right of complaint may be effectively denied through the use of the extension power. This defect, too, calls for a remedy.

It is recommended that section 9 be amended to provide that no extension of time may exceed one year without the approval of the Information Commissioner. Further, it is recommended that section 31 be amended, to give the Commissioner discretion to extend the one-year period within which a complaint must be made.

There is one further measure which would assist Parliament and the public in identifying the government institutions which fail to respect their response-time obligations. Section 72 of the Act requires the head of every government institution to report to Parliament every year on the administration of the *Access to Information Act* within his or her institution. Those reports are permanently referred to the Standing Committee on Justice and Human Rights. The Act is silent on what those reports should contain. Treasury Board has issued guidelines as to what should be contained in such reports but it does not ask institutions to grade their own performance in meeting response deadlines.

It is recommended, therefore, that section 72 be amended to require government institutions to report each year the percentage of access requests

received which were in "deemed refusal" at the time of the response and to provide an explanation of the reasons for any substandard performance. In other words, by statute, all institutions should be required to provide Parliament with a "report card" similar to that which the Commissioner has provided on selected institutions over the past several years.

v) Recognizing, Fostering and Protecting the Coordinators

Since the Act's beginning, every government institution has managed the intake, processing, and responding to access (and privacy) requests through an official known as the Access to Information and Privacy (ATIP) Coordinator. That is, however, where the uniformity ends. Some coordinators are full-time, some part-time; some are senior, some are junior; some are empowered to apply exemptions, some merely prepare the files for others to decide; some have direct access to deputy ministers, some do not; some are encouraged to be the "information rights" conscience for their institution, some are encouraged to apply the access law in the most restrictive fashion.

All ATIP coordinators, on occasion, experience an uncomfortable conflict between their responsibilities under the *Access to Information Act* and their career prospects within their institution. This troubling reality was recognized by the Justice Committee during its three-year review. Treasury Board, too, remarked on this difficulty after reviewing responses given by coordinators in 1986 to a survey on their roles and job satisfaction. The study found:

"In general, coordinators felt that there is a need for senior government officials to come to grips with the reality of Access and Privacy legislation, and to recognize that this represents a fundamental change in the conduct of public affairs affecting all stages in the treatment of government information, from creation to disposal, with implications well beyond the administrative processing of requests." (Review of Access to Information and Privacy Coordination in Government Institutions, 1986 Treasury Board Secretariat)

Despite the central, indispensable role of ATIP coordinators in the system—transforming black letter rights into a real service—they do not even get a mention in the *Access to Information Act*. In paragraph 5(1)(d) of the Act, the President of Treasury Board is required to publish a catalogue of institutions covered by the Act together with a description of their information holdings. In that catalogue—now called INFOSOURCE—there must be included: "the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests for access to records under this Act should be sent." That is the closest the Act comes to recognizing the role of the ATIP coordinator. To make matters worse, if one consults INFOSOURCE, none of the individual listings make reference to the ATIP coordinator. Only in the "useful terms" section at the beginning of the publication will one see reference to the ATIP coordinator as follows:

"Access to Information and Privacy Coordinator. Each federal government department or agency has an Access to Information and Privacy Coordinator. The coordinators' offices are staffed by people who can answer questions and help you identify the records you wish to see. The coordinators may be contacted in person, by telephone or by letter. If you send a letter, include as much information as you can to help the staff locate the records you want and send you a reply as soon as possible." (InfoSource, 2000-2001, p. 3)

In 1987, the Justice Committee believed that the time was long past due to professionalize the role of ATIP coordinators, to classify them as part of departmental senior management group, make them a part of departmental executive committees, give them direct reporting relationships with deputy heads of departments, develop a uniform set of job descriptions and set of expectations for them, ensure that they have completed standard, formal training in their discipline and surround them with a leadership culture which does not penalize them for making the access law effective within their institutions.

Those wise recommendations were not followed. In almost every Annual Report of this and previous Information Commissioners since the Act's coming into force, the impossible, thankless role of the ATIP coordinator has been brought to the government's attention. In 1998, then Commissioner Grace proposed a professional code of conduct for ATIP coordinators and urged Justice Canada, Treasury Board Secretariat, users of the Act and coordinators to

work together in finalizing and adopting such a code. With the exception of the coordinators' own initiative in organizing the Canadian Access and Privacy Association (CAPA) as a mechanism for sharing information, ideas and concerns and for providing education and training through conferences and seminars, little has been done over the years to address the needs and concerns of these officials. Parliament could, and should, nudge the process along.

To that end, it is recommended as follows:

- The Act include a definition of "access to information coordinator" as:

"access to information coordinator" means the officer of a government institution identified pursuant to paragraph 5(1)(d) and delegated pursuant to section 73 to receive, process and answer requests under this Act for access to records."

- Section 73 be amended to read as follows:

"The head of a government institution may, by order, designate one senior officer, having direct reporting access to the head or deputy head of the institution, as the institution's Access to Information Coordinator and may delegate to that official and to others for the purpose of assisting that official, the authority to exercise or perform any of the powers, duties or functions of the head of the institution under this Act that are specified in the order."

- A new section, 73.1, be added as follows:

s. 73.1(1) – It is the Access to Information Coordinator's duty to respect the letter and purpose of this Act, and to discharge this duty fairly and impartially.

(2) – The Access to Information Coordinator shall promptly report to the head or deputy head of the institution any instance which comes to his or her knowledge, involving interference with rights or failure to discharge obligations, set out in this Act.

(3) – The Access to Information Coordinator shall take all reasonable precautions not to disclose the identity of an access requester, the reason for a request or the intended use of requested information except:

- i) to the extent reasonably necessary for the proper processing of the access application;
- ii) with the consent of the requester; or
- iii) if disclosure is permitted by section 8 of the *Privacy Act*.

Access to Information Coordinators may, at any time, seek the independent advice of the Information Commissioner concerning compliance with this section and no coordinator may be penalized in any way for so doing.

PART B LEGISLATIVE TUNE-UP

While the Act has served well in enshrining the right to know, it has also come to express a single-request, often confrontational approach to providing information — an approach which is too slow and cumbersome for an information society. The legal advances made by the legislation should, of course, be preserved as the ultimate guarantee of information access for the citizen. But, those principles should now be buttressed by new measures that acknowledge the broader importance and role of federal government information in Canadian society.

To that end it is recommended that there be a single minister, preferably the President of the Treasury Board, to be responsible for the *Access to Information Act* — all of it, its administration and policy.

To make the bureaucracy reflect the new leadership, it would make sense to sever the Information Law section of the Department of Justice from its present department (and from its inherent conflict of interest) and merge it with the Information, Communications and Security Policy Division of the Treasury Board Secretariat. This expanded unit would provide a locus of real leadership on information policy to public officials and practical advice to the community of access co-ordinators. Most important, this unit would be a much-needed counterweight to the powerful, yet heavily legalistic, influence which Justice, in its legal advisory role, exerts over all departments.

Government information as a national resource

The great lesson to be drawn from the access law's first 18 years of life is clear: to enhance open and accountable government, the *Access to Information Act* must become more than the mechanism by which individual access requests are made and answered. To accomplish this, three essential principles should be enshrined in law. These are:

1. **Government information should be generated, preserved and administered as a national resource.**
2. **Government should be obliged to help the public gain access to its national information resource.**
3. **Government information should be readily accessible to all without unreasonable barriers of cost, time, format or rules of secrecy.**

Broadening the access law in these three ways would make Canada's national information policy compatible with the public's right to know. **To reflect this important goal, an appropriate new name for the Act would be the *National Information Act*, *Open Government Act*, or the *Freedom of Information Act*.**

Creating the records: their care and safekeeping

To accept the notion that government information is a national resource is to acknowledge its value. To acknowledge its value is to see the need to ensure its creation and to safeguard it.

Implementing the first principle calls for new, clear and comprehensive rules for the creation and safekeeping of information. These rules would rebuke the disdainful practice of some officials who discourage the creation and safekeeping of important records in order to avoid the rigors of openness.

As discussed in detail in Chapter II, it is time for the passage of information management legislation and to impose, among other duties, the duty to create such records as are necessary to document, adequately and properly, government's functions, policies, decisions, procedures, and transactions. A duty to create records has been imposed on the United States federal government by the *Federal Records Act*.

Among important records not now kept in an easily accessible form are copies of documents released under the access law. That should change. **All government institutions should be required to maintain a public register containing all records which have been released under the access law.** Why should departments duplicate their efforts and why should subsequent requesters have to wait unnecessarily, and pay again, for information which someone has already received? **As well, government institutions should maintain a current, public register of all public opinion surveys, which surveys should be disclosed on request without application of exemptions under the Act.**

Creating pathways to information

The national information resource is vast; so vast that without a navigation system it will be of little use to the public. Open and accountable government requires

public pathways to information and more. It requires that government actively disseminate some information. **There should be an obligation on government to release routinely information which describes institutional organizations, activities, programs, meetings, systems of information holdings and which inform the public how to gain access to these information resources.** This obligation to disseminate should extend also to all information which will assist the public in exercising its rights and obligations, as well as understanding those of government.

Eliminating barriers to access price barriers

To eliminate a developing price barrier, the existing distinction between records which can be purchased, to which there is now no right of access, and other records to which the Act applies, should be modified. **In particular, subsection 68(a) should be amended to ensure that only information which is reasonably priced and reasonably accessible to the public is excluded from the access law.** Such a change would prevent the establishment of distribution arrangements that interfere with the availability of government information on a timely and equitable basis. As well, it would ensure that fees and royalties for government information are reasonable.

Of course, a call for reasonable fees is platitudinous and begs the question: what level of fees is reasonable for access under the Act and for information disseminated outside the Act?

At their current levels and as currently administered, fees for requests under the Act seem designed to accomplish one purpose — and one purpose only: to

discourage frivolous or abusive access requests. The fee system is not designed to generate revenue for governments or even as a means of recovering the costs of processing access requests. That is not an acceptable premise on which to build a right of access.

Rather, it should be made explicit in the Act, as it is in the Ontario and British Columbia Acts, that departments may refuse to respond to frivolous or abusive requests — subject to an appeal to the Information Commissioner. Better to face this issue head on than penalize all requesters through the fee system. To avoid the real risk that this provision could be used by departments as a delaying tactic, when the Commissioner reviews a complaint that a department refused access on that basis, the Commissioner's ruling should be binding and final.

Once that change has been made, there is no longer any compelling argument for retaining the \$5 application fee. The only approved charges should be market-rate reproduction costs (i.e., for paper copies, diskette tapes, audio/video tapes or copies in any other format) and the present \$10 per hour search and preparation charge. In the spirit of openness, it would seem reasonable to retain the period of the five hours' search time included with each access request.

While there have been recurring rumblings over the years about the government's intention to raise access charges, it is simply wrong for government to seek to generate more revenues from the administration of the access law. The annual cost of administration is some \$20 million by a generous estimate. That is a bargain for such an essential tool of public accountability. The law pays for itself in more professional, ethical and careful

behaviour on the part of public officials who must now conduct public business in the open. Excessive fees discourage use of the law and, in the long run, that is too high a cost.

Yet, some users of the access law are professional information brokers. They make large numbers of requests for large numbers of records, then resell the information for profit. A separate way of dealing with these commercial requesters is justifiable. When requests are from information resellers, government should be allowed to levy fees that approximate the actual cost of producing the information.

Even in these cases, however, price should not become an unreasonable barrier, either by wrongly defining requesters as commercial clients or by setting fees too high.

The decision to treat a request as a commercial request should be subject to review by the Information Commissioner. So, too, fees to be charged to a commercial requester should be reviewable. In these situations, to guard against delaying tactics, the Commissioner's decision should be binding and final.

The Standing Committee in 1987 made an extensive recommendation to incorporate fee waivers into the Act. The governments of Ontario and British Columbia have dealt with fee waiver specifically in their legislation. The committee's criteria are sensible. They suggest that departments be required to consider whether:

- there will be a benefit to a population group of some size, which is distinct from the benefit to the applicant;

- there can be an objectively reasonable judgment by the applicant as to the academic or public policy value of the particular subject of the research in question;
- the information released meaningfully contributes to public development or understanding of the subject at issue;
- the information has already been made public, either in a reading room or by means of publication;
- the applicant can make some showing that the research effort is most likely to be disseminated to the public and that the applicant has the qualifications and ability to disseminate the information. The mere representation that someone is a researcher or plans to write a book should be insufficient to meet this latter criterion.

The *Government Communications Policy* also sets out useful waiver criteria:

"Institutions should reduce or waive fees and charges to users where there is a clear duty to inform the public, i.e., when the information:

- is needed by individuals to make use of a service or program for which they may be eligible;
- is required for public understanding of a major new priority, law, policy, program, or service;
- explains the rights, entitlements and obligations of individuals;
- informs the public about dangers to health, safety or the environment."

The Ontario legislation adds another wrinkle. It asks departments to consider "whether the payment will cause a financial hardship for the person requesting the record".

All this to say that what appeared novel and difficult to prescribe in law in 1982 is now run-of-the-mill and should be incorporated into the access law.

Finally, on the issue of fees, it is important to note that the current fees in the regulations for computer-related charges do not reflect current realities. They provide:

7(1) Subject to subsection 11(6) of the Act, a person who makes a request for access to a record shall pay

(a) an application fee of \$5 at the time the request is made; and (b) where applicable, a fee for reproduction of the record or part thereof to be calculated in the following manner:

(vi) for magnetic tape-to-tape duplication, \$25 per 731.5m reel.

(3) Where the record requested pursuant to subsection (1) is produced from a machine readable record, the head of the government institution may, in addition to any other fees, require payment for the cost of production and programming calculated in the following manner:

(a) \$16.50 per minute for the cost of the central processor and all locally attached devices; and

(b) \$5 per person per quarter hour for time spent on programming a computer.

The idea that producing a report from a database is tantamount to programming a computer is outdated. Current technology, available at a modest cost, can easily produce a variety of reports from a single database. As well, charging for central processing time was reasonable when processing capacity was a scarce resource. Mainframe computers were very costly to purchase. Charging for processing time was one way to

amortize their cost. The same reasoning does not apply to much less costly personal computers.

Better performance capabilities and lower costs of PC-based networked computing means that the real machine time cost is next to nothing. While a charge of \$16.50 for each minute of central processor time may be appropriate for mainframe computing, it can hardly be justified for networked personal computers. **The regulations of the Act should be amended to exclude PC-based processing from the central processing fee.**

A second pricing issue involves fees to be charged for such new ways of distributing information as CD-ROMs and computer printouts. These media are not covered by the current fee schedule. The fee schedule clearly intends to limit the cost to the requester to the cost of compiling and reproducing the information. The same pricing philosophy should be maintained for new media formats.

The format barrier

Computer and database technologies and structures raise a fundamental question: Can computer-stored information be thought of at all in terms of discrete records? While the title of the *Access to Information Act* refers to information, the purposive section of the Act sets out a distinct limitation on its scope:

"2(1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information **in records** under the control of a government institution..."

The Act in section 2 defines a record as: "...any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photograph,

film, microform, sound recording, videotape, machine readable record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof."

As database technology evolves, the parallels with paper records become ever more remote. Databases have come to resemble pools of information rather than collections of discrete documents. A record may result from the synthesis of information retrieved from several files — information conjured up only to dissolve again on command. As such, a specific record may not be created until a request is made and the software associated with the database compiles the information. But to exclude such information from the scope of the Act would be inconsistent with its purpose.

The right of access to records set out in section 4 of the Act, should be amended to offer a right of access to "recorded information." Whenever the term record appears in the Act, including in the definition section, the term recorded information should be substituted. **To add clarity to the definition of recorded information, the present definition should be expanded to include voice-mail, E-mail, computer conferencing and other electronically stored communications.**

Acknowledging that government information is recorded in many forms, the right of access should include a right to receive information in the format most useful to the requester. While paper copy remains the most accessible and commonly-used format, other formats should be available whenever they exist or can be created with a reasonable amount of effort and at reasonable cost.

The *Access to Information Act* and regulations give little guidance on the matter of the format in which information is to be released. The Act does allow a requester to ask for information in either of the official languages. It also gives visually impaired individuals the right to information in alternate formats — in large print, braille or in audio-cassette. Regulations set the price of diskette copies as well as for the alternate formats. The Act and regulations do not, however, mention the conversion of data from one format into another.

If requesters are asked to pay for these conversions (which can often be done simply and automatically) will subsequent requesters have to pay again? Or will a department, having accomplished the conversion once, be required to maintain the data in the converted format for future requests? Would documents printed on demand from an electronic record be held in anticipation of a future request? No regulations are in place to govern on-line or remote access to electronic information.

The Act should be amended to give a requester the right to request information in a particular format. Departments should be allowed to deny the request on reasonable grounds, but any refusal should be subject to review by the Information Commissioner.

The exemption barrier

Some critics of the access law have received attention by arguing that the Act is more about secrecy than openness because of its multitude of exemptions. The current exemptions are the result of a

careful balancing of a variety of interests achieved while the Act was being drafted and debated in Parliament between 1979 and 1982. While this is far from making the Act a secrecy act, there is no doubt that some of the so-called secrecy rules have proved in practice to be unnecessarily broad and inflexible. Some changes are required to reduce barriers to access and to ensure that those pessimistic characterizations of the law do not become pervasive.

A brief explanation of what now exists: some exemptions are discretionary while others are mandatory; some include an injury test, others do not. If a record, or part of a record, comes within a specified exemption, then a government institution may be justified, or in some cases be required, to withhold all or part of the information.

A government institution is required to tell requesters, in general terms, the statutory ground for refusing a record or what the ground would be if the record existed. Currently, an institution is not required to confirm whether a particular record in fact exists, since such disclosure may, in and of itself, give valuable exemptible information. An institution must sever exemptible portions of records and provide access to the rest.

So much for what exists. Exemptions are difficult creatures to draft. It is even more difficult to obtain a consensus on what they should be. Thus, it is with some trepidation that changes are suggested. Nevertheless, after 18 years of experience, it is clear that some change is overdue to ensure that the law's purpose is better served.

Discretion and injury

The Standing Committee on Justice and Solicitor General made only one general recommendation concerning exemptions:

"That subject to the following specific proposals, each exemption contained in the *Access to Information Act* be redrafted so as to contain an injury test and to be discretionary in nature. Only the exemption in respect of Cabinet records should be relieved of the statutory onus of demonstrating that significant injury to a stated interest would result from disclosure. Otherwise, the government institution may withhold records ... only if disclosure could reasonably be expected to be significantly injurious to a stated interest."

With the exception of section 19 (the personal privacy exemption) and, possibly, section 13 (the confidences of other governments exemption), the committee's recommendation is a sensible way to promote more open and accountable government. It does not seem necessary, however, to put an onus on government to demonstrate significant injury from disclosure.

In similar legislation, the governments of Ontario, Quebec and British Columbia do not attempt to qualify the degree of injury that must be reasonably expected to occur. It is preferable to allow the seriousness of the injury to be one of the factors taken into account when discretion is exercised to invoke an exemption.

As for the personal privacy exemption, making it discretionary and subject to an injury test would radically alter the current balance between the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. That would be a mistake. Section 19 of the *Access to Information Act* is a mandatory,

class exemption for the simple reason that it was Parliament's intent to make any public disclosure of personal information subject to the régime of the *Privacy Act*. The section does permit the head of an institution some discretion, but it is coincident with the privacy law. Admittedly, this is a different approach to that taken elsewhere.

In the United States, release of personal information under the *Freedom of Information Act* is subject to a test to determine whether disclosure would constitute a "clearly unwarranted invasion of privacy". In Ontario, access and privacy provisions are combined in a single statute which permits disclosure of personal information when there is no "unjustified invasion of personal privacy". British Columbia has a similar structure, but its test is an "unreasonable invasion of personal privacy".

It is far from clear that these are better approaches to balancing the right to privacy with the right to know what government is up to. To embrace such an approach, legislation must set out what is, and is not, an invasion of personal privacy, under whatever test is established. Further, both Ontario's and British Columbia's law require that individuals be notified when a public body intends to release a record that an official has reason to believe contains exemptible personal information. While the process is fair, it is onerous and bureaucratic. It is also bound to result in delays. On the whole, such a régime is unlikely to be an improvement over the current federal practice and may, in fact, weaken existing protection of personal privacy.

The need for an exemption to protect information obtained in confidence from other governments is understandable. Through the Act's section 13, mandatory protection is given to information provided to the federal government by foreign, provincial or municipal governments. Each government should be responsible for controlling and releasing its own information. **The courtesy needs to be extended to the subdivisions of foreign states (e.g., an American state).** The provision was extended to cover "an aboriginal government" by way of a consequential amendment to the *Nisga'a Final Agreement Act* which was proclaimed on May 11, 2000.

Freedom of information legislation in Ontario, British Columbia and Alberta already has discretionary exemptions for records relating to "intergovernmental relations", exemptions which verge on injury tests (i.e., "could reasonably be expected to reveal a confidence"). **An amendment to section 13 should be rewritten as a discretionary, injury-based exemption. A time limit of perhaps 15 years should apply to all such confidences unless the information relates to law enforcement or security and intelligence matters, or is subject to extensive and active international agreements and arrangements. A public interest override should apply to this exemption.**

Public interest override

The Standing Committee also discussed another innovation from the *Ontario Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, which was then in draft form. It reads:

"Despite any other provision of this Act, a head shall, as soon as practical, disclose any record to the public or persons affected if the head has reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public."

The absence in the federal Act of a general public interest override is a serious omission which should be corrected. Again, with the exception of the personal privacy exemption, the Act should require government to disclose, with or without a request, any information in which the public interest in disclosure outweighs any of the interests protected by the exemptions.

Here again, the section 19 (personal privacy) exemption already has, by reference to the *Privacy Act*, a specifically designed public interest override. Sub-paragraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* authorizes the government to disclose personal information without consent when the public interest in disclosure "clearly outweighs" any invasion of privacy that would result. It is entirely appropriate that this high level of protection for personal privacy be maintained.

Section 14: Federal-provincial affairs

There is a long-standing recommendation, going back to the original drafting of the Act and repeated in *Open and Shut*, that the word "affairs" be replaced by the word "negotiations". This change would serve to narrow the exemption without damaging the interest involved. It should be supported.

Section 15: International affairs and national defence

There have been ongoing complaints from requesters about ways in which this complicated exemption is invoked. The standing committee put it best in *Open and Shut*:

“After a broadly worded injury test, nine classes of information which may be withheld are listed. Arguably, ‘any information’ found in the broad classes listed, whether or not it would be injurious if released, must be withheld. The Information Commissioner has interpreted this section as requiring the department or agency to establish that the records withheld are not only of the kind or similar in kind to those enumerated in the subsequent paragraphs, but also that the Department must provide some evidence as to the kind of injury that could reasonably be expected if the record in question were released. On the other hand, the Department of Justice has asserted that one of the specific heads listed in the paragraphs need not be applied to information before the exemption can be claimed, as long as the specific injury test is met.”

The committee worried that, as currently interpreted, the section did not adequately link injury to the nine classes or illustrations. The committee’s concern remains valid and its recommendation deserves fresh endorsement. **Section 15 of the Act should be amended to clarify that the classes of information listed are merely illustrations of possible injuries. The overriding issue should remain whether there is a reasonable expectation of injury to an identified interest of the state.**

Section 16: Law enforcement

The recommendation has already been made that an injury test be included in all elements of section 16. In effect, this would mean a repeal of paragraphs 16(1)(a) and (b), since all such information would be covered by 16(1)(c) if an injury test were to be introduced.

There can be no justification for secrecy unless a reasonable expectation of injury to an important interest can be demonstrated. This axiom applies to enforcement and intelligence as to any other area.

A decade of experience with the law has shown no compelling reason why such interests should get a 20-year grace period during which secrecy may be maintained without any need to demonstrate an injury from disclosure. This view will be controversial within the law enforcement community, as was the original provision. Though professional nervousness may be understandable, the fears are as groundless now as they were then. The recommended changes will bring the federal Act into line with the law enforcement provisions in Ontario, British Columbia and Alberta.

Section 17: Safety of individuals

In 10 years the government has rarely used the threat to the safety of individuals as a reason for refusing access. It exists largely for cases dealing with offenders’ records. **Nevertheless, it would be useful to address a potential area of controversy by making explicit that this exemption also applies if disclosure could reasonably be expected to pose a threat to an individual’s**

mental or physical health. The British Columbia law goes this extra step and so should the federal law.

Section 18: Economic interests of Canada

Section 18 deals with a potpourri of issues. It is for the government, however, the rough equivalent of section 20: protection of economic and technical information. **The provision should be amended in parallel with section 20 regarding the release of the results of product and environmental testing.** This was the recommendation of the Standing Committee. As well, the term "substantial value" in paragraph 18(a), relating to trade secrets and financial, commercial, scientific and technical information should be modified and narrowed by the term "monetary".

The issue of protecting "confidential business" information for the government's Special Operating Agencies (SOAs) has also arisen. Several of these entities are being asked to compete with the private sector without the protection other companies enjoy under section 20 — third-party information.

Section 19: Personal information

As discussed earlier, this report recommends no major changes to section 19. Any temptation to add an "unwarranted invasion of privacy" test should be resisted. Such a test would create a large, bureaucratic notification process with no perceptible improvement in the current balance between the rights of access and privacy. Indeed, such a change may be seen as attempting to undermine privacy protection at a time when public concern in this area is rising.

Section 20: Confidential business information

Section 20 of the Act protects certain kinds of information furnished to a government institution by a third party. A third party may be an individual, a group or an organization. In practice, it is most often a corporation. Generally, section 20 protects trade secrets, confidential financial and technical information; information which, if released, would likely have an adverse impact on a business or interfere with contractual negotiations. Section 20 is one of the most used, abused and litigated exemptions under the *Access to Information Act*. Many of the Act's delay problems concern requests for business information.

Along with section 19 (the personal privacy exemption), the third-party protection is used more often than any other exemption to refuse disclosure of records. It also shares with section 19 the distinction of being the primary reason why some information available before the law's passage is no longer available. In the case of section 20, however, (and unlike section 19), greater secrecy has no justification.

This Commissioner has seen thousands of government-held records relating to private businesses. Real secrets are rare. Sounding the alarm of competitive disadvantage has become as reflexive in some quarters as blinking. Concern for the public interest in the transparency of government's dealings with private businesses has been almost abandoned by government officials.

New rules of the road are needed to govern the right to know more about government dealings with the private sector. First, the law should tell firms choosing to bid for government

contracts that the bid details, and details of the final contract, are public for the asking. Access to such records is essential if this facet of government is to be transparent and if the public is to have confidence that taxpayer dollars are being well-spent. As matters now stand, only partial glimpses are possible. There is partial disclosure of winning bids, none at all of losing bids. Contract prices are released without details. That is not good enough. Section 20 should be amended to put more accountability in the government contracting process.

Government holds a vast array of information about private businesses, information unrelated to government contracts. Ours is a highly regulated society. In many fields — agriculture, health, communications, environment, fisheries, native affairs, regional development — information from private sector firms figures prominently in government files. With government downsizing and privatization, more and more matters affecting the public interest are dealt with by the private sector. Government officials and private firms should not be able to agree among themselves to keep information secret. Yet, paragraph 20(1)(b) comes perilously close to giving authority for just such a cozy arrangement. It requires government to keep secret:

“financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party”.

The provision, paragraph 20(1)(b), should be abolished. Paragraph 20(1)(c), as it now stands, is fully adequate to ensure that any legitimate business need for secrecy is served. It requires

government to keep secret:

“information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party”.

It is questionable whether paragraph 20(1)(a) (regarding trade secrets) is needed in the light of paragraph 20(1)(c). Any information which would qualify for secrecy as a trade secret would certainly qualify for secrecy under 20(1)(c).

A particularly unsatisfactory aspect of section 20 is the public interest override contained in subsection 20(6). While it is essential that there be a public interest override — we must know about unsafe airplanes, unhealthy medications and dangerous products, whatever the consequences to their makers — it does not make sense to limit the override to matters of “public health, public safety or the protection of the environment”; the public interest in matters such as consumer protection is equally deserving of coverage.

The earlier recommendation that all exemptions be subject to a general public interest override would remedy this problem. **Even if a general override is not accepted by Parliament, the override now contained in subsection 20(6) should be broadened.**

Not only is the present Act overly cautious in extending secrecy protection to private businesses, it puts in place an unwieldy procedural apparatus which contributes to delay and administrative burden.

Delays are the result of the mandatory requirement that government institutions give direct notice to and consult with third parties before records may be

released. Similar requirements are imposed on the Information Commissioner if he proposes to recommend disclosure. Often there are many third parties (in one previous case there were 126,000 of them) and the direct notice and consultation requirement is simply impractical. Faced with those situations, departments are tempted to take the path of least resistance. They simply refuse to disclose the information and pass the dissatisfied requester over to the Information Commissioner, along with all the notice and consultation headaches.

The Standing Committee made several recommendations to improve the situation. **One would allow other forms of notice — public notice or advertisement — whenever substituted notice is likely to be effective, practical and less costly than direct notice.** That recommendation is eminently sensible and should be part of the federal legislation.

Section 21: Advice and recommendations

The advice and recommendations exemption, together with the exclusion of Cabinet confidences, ranks as the most controversial clause in the *Access to Information Act*. From early debate to this day, critics have attacked its broad language which can be made to cover — and remove from access — wide swaths of government information. The Standing Committee voiced its opinion that the exemption “has the greatest potential for routine misuse”. The government seemed to agree, taking pains in its policy guidance to admonish caution and to build in the injury test omitted from the legislation.

The question then: How best to reform section 21? The Standing Committee recommended that it contain an injury test that would acknowledge the need for candour in the decision-making process — a measure consistent with the Treasury Board’s Secretariat’s policy. The committee went on to advocate another clarification. The exemption would only apply to policy advice and minutes at the political level of decision-making, not factual information used in the routine decision-making process. Finally, the committee recommended reducing time limitation in the current exemption from 20 to 10 years. It seems an appropriate period of time to protect material used in a decision-making process. **The committee’s recommendations here are more than a good start.** Yet reform needs to go further. An amended section should emulate the laws of Ontario and British Columbia. Each has a long list of types of information not covered by the exemption — factual material, public opinion polls, statistical surveys, economic forecasts, environmental impact statements and reports of internal task forces.

There should also be an attempt to define the term “advice” in the sensible, balanced way currently set out in the Treasury Board policy manual.

The exemption should be clearly limited to communications to and from public servants, ministerial staff and ministers. As well, the provision should be made subject to a public interest override. In sum, these changes will better define what information can be protected to preserve government’s need to conduct some deliberations in private.

Finally, paragraph 21(1)(d) should be amended. As it now stands, this exemption allows public servants to refuse to disclose plans devised but never approved. As the British Columbia legislation now allows, rejected plans should be as open to public scrutiny as plans which are brought into effect.

Section 23: Solicitor-client privilege

It has become obvious during the last 10 years that the application and interpretation of section 23 by the government (read: Justice department) is unsatisfactory. Most legal opinions, however stale, general or uncontroversial, are jealously kept secret. In the spirit of openness, the government's vast storehouse of legal opinions on every conceivable subject should be made available to interested members of the public.

Tax dollars paid for these opinions and, unless an injury to the conduct of government affairs could reasonably be said to result from disclosure, legal opinions should be disclosed. These opinions are to lawyers what advance tax rulings are to accountants and should be equally accessible.

One final matter on section 23. The Act is unequivocal that section 23 is subject to section 25: any information in a record which does not qualify for solicitor-client privilege must be released. Section 25 is the so-called "severance" requirement. The Courts, too, have decided that section 23 is subject to the severance requirement. Nevertheless, the Justice department continues to advise institutions not to apply severance to a record containing solicitor-client material.

Justice clings to the view that, if any portion of a record is disclosed from a record containing privileged material, the privileged portions may somehow be stripped of their privilege.

For this reason, section 23 should be amended to spell out that the application of severance to a record under the authority of section 25 does not result in loss of privilege on other portions of the record.

These clarifications along with the earlier recommendation that this exemption be made subject to an injury test and a public interest override will bring one of the most carefully guarded bastions of reflexive secrecy into line with the principles of open government.

Section 26: Information to be published

The thinking behind the need for this exemption is sound. If the government plans to publish a record within a reasonable period of time, it may refuse access in the meantime without thwarting the principle of openness. That being said, the provision, in practice, has been used to delay access unduly. The abuse should be addressed.

First, the period of grace now stipulated in the section—90 days—is unnecessarily long. Sixty days is ample time given modern printing methods; the Act should be amended to reduce the grace period.

Second, the provision has been relied upon as a device to buy extra time. An institution may receive a request for a record, deny the request on the basis of section 26 and, when that period expires, change its mind about publication and simply apply exemptions to the record.

Section 26 should be amended to prevent such abuse by stipulating that if the record is not published within the 90 days (or 60 days as recommended) it must be released forthwith in its entirety with no portions being exempted.

Third, the provision did not contemplate publication by posting on a website. It is appropriate that the provision be expanded to cover any form of publication, including electronic.

Witness protection

Subsection 36(3) of the Act encourages witnesses to be cooperative and candid with the Commissioner by providing that the evidence they give may not be used against them except in limited circumstances, including in respect of a prosecution of an offence under the Act. As a result of the addition of subsection 67.1 to the Act in 1999, a new offence was created (improper records alteration or destruction).

Subsection 36(3) does not prevent the use of witness evidence against a witness in a prosecution for an offence under subsection 67.1. This poses fairness problems as well as practical problems for the Commissioner in securing witness cooperation and candour. The Commissioner is not in the business of conducting criminal investigations and witnesses should not fear any self-incrimination with respect to any offence, save perjury and obstruction, when they give their evidence.

Consequently, it is recommended that subsection 36(3) be amended to specify that evidence given to the Commissioner by a witness is inadmissible against the witness in a prosecution of an offence under subsection 67.1.

Section 68

Section 68 excludes from the Act "published material or material available for purchase by the public." Situations have arisen where information is available for purchase at prohibitively high price or published in a format which is inaccessible to some individuals. Yet, despite the effective barriers to access posed by the price and format, it was not possible for the information seekers to assert a right of access under the Act.

These circumstances are rare, but may arise more frequently when government begins making exclusive use of Internet websites to "publish" information, while many citizens many not have access to the net.

The Act should solve this weakness in section 68 by providing that any records which are available for purchase at a "reasonable price" and which are published in "reasonable formats" are excluded from the Act. In cases of dispute over the meaning of those terms, a complaint would be available to the Information Commissioner.

CHAPTER IV

THE YEAR IN REVIEW

In the reporting year, 1,680 complaints were made to the Commissioner against government institutions (see Table 1). Table 2 indicates that 1,337 investigations were completed, 43.1 percent of all completed complaints being of delay (see Table 2). Last year, by comparison, 49 percent of complaints concerned delay. The system-wide, chronic problem remains of non-compliance with the Act's response deadlines. It remains the office's first priority.

In addition to the complaints received this year, our office responded to 2,419 enquiries.

Resolutions of complaints were achieved in the vast majority of cases (99.9 percent of cases, to be precise). In two cases it proved impossible to find a resolution. These have been brought before the Federal Court for review.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations increased to 5.40 months from the previous year's 4.34 months. This turnaround time is not acceptable and it is getting worse. As well, Table 1 reminds us that there continues to be a troubling backlog of incomplete investigations. Last year, it was 571, this reporting year 924 complaints. Treasury Board's refusal to provide the resources needed to clear the backlog and prevent its return, was reported last year. The figures don't lie—the resource starvation is depriving Canadians of an effective and timely avenue of redress for abuses of access rights.

The five institutions subject of the most complaints in 2000/2001 are:

• Citizenship and Immigration	275
• Human Resources Development Canada	165
• Foreign Affairs and International Trade	93
• Fisheries and Oceans	77
• National Defence	68

Last year's "top 5" list was significantly different. The 1999/2000 list was:

• Health Canada	307
• National Defence	216
• Indian and Northern Affairs Canada	167
• Citizenship and Immigration Canada	135
• Canada Customs and Revenue Agency	78

With the exception of Citizenship and Immigration Canada, which doubled the number of complaints investigated last year, only National Defence repeats on the Top 5 list, and with a much lower number of complaints against it. The fact that Health Canada, Indian and Northern Affairs and Canada Customs and Revenue Agency do not appear on this year's Top 5 list is the result of dedicated hard work by officials in those institutions. They deserve and get, this Commissioner's kudos for addressing long-standing problems of delay in constructive ways.

Regrettably, the same cannot be said for Citizenship and Immigration Canada. It did not face up to an, admittedly, challenging burden of access requests in an entirely “constructive” manner. It did not act in a timely way to put needed resources and procedures in place to give good service. Rather, it chose to apply unreasonably long extensions of time, up to three years, for even straightforward requests for small numbers of records. (This “story” is more fully covered at pp. xxvii to xxxii).

The Commissioner’s office will work closely with the three new institutions on the Top 5 list to determine whether the number of complaints against them signals any systemic problems. It would appear, for example, that HRDC’s volume of complaints relates to last year’s Transitional Jobs Fund issue, a matter well in hand and not indicative of a systemic problem.

Table 1: STATUS OF COMPLAINTS

	April 1, 1999 to Mar. 31, 2000	April 1, 2000 to Mar. 31, 2001
Pending from previous year	742	571
Opened during the year	1359	1688
Completed during the year	1530	1337
Pending at year-end	571	922

Table 2: COMPLAINT FINDINGS
April 1, 2000 to March 31, 2001

Category	FINDING					%
	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL	
Refusal to disclose	263	2	187	82	534	39.9
Delay (deemed refusal)	493	-	50	32	575	43.1
Time extension	83	-	66	2	151	11.3
Fees	28	-	20	6	54	4.0
Language	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	13	-	6	4	23	1.7
TOTAL	880	2	329	126	1337	100%
100%	65.8	0.1	24.6	9.4		

Table 3: TURNAROUND TIME (MONTHS)

CATEGORY	98.04.01 - 99.03.31		99.04.01 - 2000.03.31		2000.04.01 - 2001.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to disclose	5.86	526	5.99	537	7.83	534
Delay (deemed refusal)	2.50	669	3.44	749	3.33	575
Time extension	2.80	71	2.33	134	4.18	151
Fees	5.69	45	5.41	55	7.02	54
Language	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	4.54	40	4.34	55	4.61	23
Overall	3.99	1351	4.34	1530	5.40	1337

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2000 to March 31, 2001

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	10	-	4	-	14
Atlantic Canada Opportunities Agency	4	-	1	-	5
Business Development Bank of Canada	1	-	1	-	2
Canada Customs and Revenue Agency	29	1	6	1	37
Canada Economic Development for the Quebec Region	2	-	1	4	7
Canada Information Office	2	-	2	-	4
Canada Mortgage & Housing Corporation	2	-	-	-	2
Canada Newfoundland Offshore Petroleum Board	1	-	-	-	1
Canada Nova Scotia Offshore Petroleum Board	1	-	-	-	1
Canada Ports Corporation	4	-	-	-	4
Canadian Environmental Assessment Agency	-	-	1	-	1
Canadian Film Development Corporation	1	-	-	2	3
Canadian Food Inspection Agency	5	-	7	-	12
Canadian Heritage	7	-	14	6	27
Canadian Human Rights Commission	4	-	-	1	5
Canadian International Development Agency	9	-	3	-	12
Canadian Museum of Civilisation	-	-	-	1	1
Canadian Nuclear Safety Commission	4	-	1	-	5
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	1	-	-	-	1

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (continued)*April 1, 2000 to March 31, 2001*

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Canadian Security Intelligence Service	1	-	6	-	7
Canadian Space Agency	2	-	-	-	2
Citizenship & Immigration Canada	222	-	37	16	275
Communications Security Establishment	1	-	-	-	1
Correctional Service Canada	13	-	11	2	26
Environment Canada	7	-	5	-	12
Finance Canada	8	-	3	1	12
Fisheries and Oceans Canada	60	-	16	1	77
Foreign Affairs and International Trade	59	-	28	6	93
Fraser River Port Authority	1	-	-	-	1
Halifax Port Authority	-	-	-	1	1
Health Canada	14	-	7	8	29
Human Resources Development Canada	139	-	20	6	165
Immigration and Refugee Board	12	-	7	-	19
Indian and Northern Affairs Canada	20	-	3	13	36
Industry Canada	9	-	19	9	37
Justice Canada	20	1	10	13	44
National Archives of Canada	38	-	15	0	53
National Capital Commission	-	-	8	-	8
National Defence	50	-	12	6	68
National Energy Board	1	-	1	-	2
National Library of Canada	-	-	1	-	1
National Research Council Canada	1	-	-	-	1
Natural Resources Canada	2	-	-	-	2
Ombudsman National Defence and Canadian Forces	1	-	-	-	1

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (continued)*April 1, 2000 to March 31, 2001*

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Office of the Superintendent of Financial Institutions	-	-	-	2	2
Pacific Pilotage Authority Canada	1	-	-	-	1
Privy Council Office	16	-	14	8	38
Public Works and Government Services Canada	32	-	10	2	44
RCMP Public Complaints Commission	2	-	1	-	3
Royal Canadian Mint	2	-	-	-	2
Royal Canadian Mounted Police	25	-	30	3	58
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	-	-	6	-	6
Solicitor General Canada	1	-	5	1	7
Statistics Canada	2	-	1	-	3
Status of Women Canada	-	-	-	1	1
Toronto Port Authority	2	-	-	1	3
Transport Canada	14	-	7	1	22
Transportation Safety Board of Canada	1	-	-	-	1
Treasury Board Secretariat	11	-	1	9	21
Vancouver Port Authority	2	-	-	-	2
Veterans Affairs Canada	-	-	1	1	2
Western Economic Diversification Canada	4	-	-	-	4
TOTAL	883	2	326	126	1337

Table 5: GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant)
April 1, 2000 to March 31, 2001

Outside Canada	Rec'd 12	Closed 25
Newfoundland	33	25
Prince Edward Island	4	2
Nova Scotia	34	41
New Brunswick	11	9
Quebec	100	99
National Capital Region	772	622
Ontario	271	187
Manitoba	40	57
Saskatchewan	6	8
Alberta	39	38
British Columbia	361	218
Yukon	0	1
Northwest Territories	5	5
TOTAL	1688	1337

Delay Report Cards

In addition to investigating some 726 complaints of late or improperly extended responses, the office conducted a full review of the Department of Fisheries and Oceans' (F&O) performance in meeting response deadlines. As well, follow-up reviews were conducted in the five institutions which received failing grades in last year's "report cards". Those five institutions are: Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), National Defence (ND), Citizenship and Immigration Canada (CIC), Transport Canada (TC) and the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT).

It will be helpful to introduce the summary of the results of these reviews with some background. (The detailed review results for the six departments are contained in Appendix A to this report.)

The Act requires that a request be answered within 30 calendar days, unless an extension is claimed. If the timelines are not met, the request becomes a "deemed refusal" under subsection 10(3) of the Act.

Six departments were identified in the 1996/97 Annual Report as departments with serious delay problems. The departments were Citizenship and Immigration Canada, Foreign Affairs and International Trade, Health Canada,

National Defence, Privy Council Office and Revenue Canada (now the Canada Customs and Revenue Agency). The 1997/98 Annual Report identified the remedial initiatives that these departments were taking to reduce the delay problem.

In the 1998/99 Annual Report, a Report Card was issued on each of these departments. The Report Card assessed or graded each department relative to their performance in meeting the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. All of the departments received a grade of "F", meaning that 20 percent or more of requests were not answered within the time requirements of the Act. The actual percentages of requests not responded to within the Act's time requirements in the six departments ranged from 34.9 % to 85.6 % for the first eight months of fiscal year 1998/99.

The departmental Report Cards also contained a number of recommendations for each of the six departments on methods to reduce the delay problem. In November 1999, the Commissioner's Office reviewed the status of the recommendations with each of the six departments. Statistical information was also collected to report on the progress of reducing the number of requests not meeting the Act's time requirements. The statistical

information dealt with the number of requests in a deemed-refusal situation over the first eight months of fiscal year 1999/2000. A brief report was prepared for each department on the status of each recommendation with accompanying statistical information on the progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation. Of the departments reviewed, two – Privy Council Office and Health Canada – came into "ideal compliance" with the Act's time requirements with a grade of "A", meaning that five percent or fewer of requests were not answered on time. Although the remaining departments all made varying degrees of progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, each of the departments remained in "red alert" with a grade of "F".

In December 2000, the four departments were again reviewed to determine the status of the previous year's recommendations and the status of the deemed-refusal situation. In addition, the status of the recommendations in the 1999 Transport Canada Report Card was reviewed to determine which recommendations were implemented and to determine the number of requests in a deemed-refusal situation.

The following table presents the grading standard.

Table: Grading Standard

% Of Deemed Refusals	Comments	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
10-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
More than 20%	Red alert	F

The following table provides a summary of the current to previous year’s new request to deemed-refusal ratio for the departments reviewed this year.

Table: New Request to Deemed-Refusal Ratio

Department	% April 1, 1999 To Nov. 30, 1999	% April 1, 2000 To Nov. 30, 2000
CCRA	51.5 (F)	14.9 (C)
ND	38.9 (F)	17.0 (D)
CIC	23.4 (F)	19.7 (D)
TC	30.6 (F)	23.7 (F)
DFAIT	27.6 (F)	29.3 (F)

All of the departments with the exception of the Department of Foreign Affairs and International Trade made progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation. Of particular note, the Department of National Defence, Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency made substantial progress against a background of high volumes of access requests.

This year’s review of F&O determined that 32.8 percent of the requests it received were not answered within statutory deadlines. This performance is unacceptable under the standard grading scheme and earns F&O a grade of “F”.

The following general observations flow from this year’s reviews:

Management Plan

Departments with a management plan to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation appear to be the most successful in their efforts to improve. Although individual measures can assist in improving the situation, a coordinated plan, based on the specific departmental reasons for requests in a deemed-refusal situation, will provide a comprehensive framework to promote progress. Therefore, it is recommended that departments not in compliance with the time requirements of the Act should develop an ATI Improvement Plan specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

Senior Management Attention

The best efforts of the ATI Coordinator to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation will not be successful without the active support of senior management. It is recommended that senior management support the ATI Improvement Plan and closely monitor its progress. The success of the plan requires all members of the departmental access process to work together as a team. Without the full support of all the members of the team, and senior management, continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation is unlikely.

Consultants

Many of the departments dealing with requests in a deemed-refusal situation make extensive use of consultants. Consultants offer an excellent way of handling peak workloads. But the long-term use of consultants to process access requests does not represent a value for money approach to processing. In addition, consultants operating for a period of time in a department are not able to contribute to the operation of the ATI Unit in the same way as staff with on-going ATI accountability to a department. It is recommended that, whenever possible, indeterminate personnel be recruited to process access requests, relying on contract for short-term peaks only.

Staffing Shortage

That being said, one of the reasons for reliance on contract workers is the lack of skilled ATI staff available. All of the departments have plans to increase ATI staff. In some cases, the increase in staffing will be substantial if the staffing plans are approved. While increased ATI resources are needed as part of the measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation, the increasing demand for staff has created an overall shortage in the system of skilled ATI staff. It is recommended that a coordinated effort be undertaken in government, led by Treasury Board, to encourage recruitment into the access units, appropriate classification levels and the necessary training. For the longer term, the Government of Canada should encourage institutions of higher learning to offer education in this discipline. The University of Alberta has commenced a program and it deserves support.

Focused Training Versus Awareness Training

Although many departments provide ATI training, much of the training is focused on an awareness of the Act. Although awareness training is an essential component of a well-managed ATI program, limited training resources should focus on the areas of most need. ATI staff are in an excellent position to determine training priorities. They are in day-to-day contact with operational personnel, are involved in ATI briefings and issue management with officials at all levels and oversee the ATI complaint process. These areas all provide sufficient input for the ATI Coordinator to identify where ATI training priorities are in the department. The priorities should be incorporated into a training plan that provides maximum value for the training expenditure.

Abuse of Extensions?

As can be seen from the legal chapter, Citizenship and Immigration Canada applied to the Federal Court in this reporting year seeking to have quashed an order for the production of records issued to the Deputy Minister of CIC. The order was issued after the Commissioner had determined that CIC acted unreasonably in applying three-year extensions to some 30 requests from a single requester. The order was issued to enable the Commissioner to proceed with an investigation of what, in his view, was a "deemed refusal" to give access.

Readers may recall that the Federal Court of Appeal, in the case of **Information Commissioner and Michael Drapeau v. ND**, found that a late answer is deemed to be a refusal and should be investigated by the Commissioner as a real refusal. In other words, the court found that the Commissioner should assess whether or not there are any justifications for the refusal (such as applicable exclusions or exemptions) and that he should avail himself of his order powers, if necessary, to obtain the required evidence and explanations from the relevant department.

For its part, CIC argues that it has the right to apply an extension of any length it considers reasonable and the Commissioner may not intervene until the extension period has lapsed. In other words, CIC hopes to find a way around the rigors of a "deemed-refusal" investigation mandated by the Court of Appeal, by applying these unprecedented three-year extensions.

Happily, CIC is an aberration in this regard. By-and-large, government institutions manage their extensions reasonably and with restraint. The problem of delay across government is being seriously addressed. Resources are being devoted to the task and CIC is one which has recently received significant new resources to address its backlog of delayed cases.

Stubborn Resistance

In last year's report, Parliament was informed of the strains between the Office of the Information Commissioner and lead agencies such as PMO, PCO, Justice and Treasury Board. As will be seen from the legal chapter, the Federal Court of Appeal reinstated subpoenas requiring witnesses from the Prime Minister's Office and the office of the Minister of Defence to appear before the Commissioner to give oral evidence and to produce records.

The witnesses appeared, gave their evidence and produced the requested records. The struggle, however, appears to be far from over. The records provided in response to the subpoenas were censored to remove material which the Clerk of the Privy Council asserts to be confidences of the Queen's Privy Council—there is nothing new in that. The novel development is that, for the first time in the history of the *Access to Information Act*, the government has withheld records and record portions from the Commissioner pursuant to sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act*.

In particular, a senior foreign and defence policy adviser to the Prime Minister presented to the Commissioner a certificate stating that it would be injurious to the public interest to produce certain information to the Commissioner which the Commissioner had ordered produced. In particular, information was withheld relating to federal-provincial relations, national defence and international relations—information which the Prime Minister's

adviser asserts contains the identities of continuing contacts and sources of confidential information as well as confidential information obtained from those sources.

The reason this "excuse" for not providing information to the Commissioner has not been used before is straightforward. The reasons put forward by the PM's adviser correspond with exemption provisions in the Act. It is the Commissioner's statutory role to conduct an independent review of such material and disclosure to him does not equate to disclosure to the public. The most sensitive records held by government have been reviewed by the Commissioner with no resulting injury to any protected interest as a result.

Why then, is this attempt now being made to withhold such information from the Commissioner? It is no more than the stubborn effort of the Crown to resist allowing the Commissioner to complete his investigation into whether or not certain records held in the offices of the Prime Minister and the Minister of Defence are subject to the right of access and related issues. This latest refusal to provide portions of records in response to the Commissioner's order has been brought before the Federal Court for determination, adding further delay and complexity to the Commissioner's investigation.

This case has also given rise to another, bizarre, twist. Even though it has been decided by the Federal Court of Appeal that the Commissioner may continue his investigations, involving the offices of the Prime Minister and Ministers, the Crown insists that witnesses will not appear, or produce records, voluntarily. If the Commissioner wants evidence, according to the Crown's lawyers, he must issue subpoenas. These members of Cabinet and senior officials show a troubling example to all the other public servants who, until now, have cooperated voluntarily and candidly with the Commissioner's investigations.

As troubling as is this stubborn insistence at the top to do things the hard way in dealing with the Commissioner, the law requires, and the public has a right to expect, the Commissioner to be undeterred in his conduct of thorough, impartial investigations.

During the conduct of investigations in this reporting year, the Commissioner issued 21 orders compelling the production of records and/or the appearance of witnesses. This compares

with eight last year, an increase explained by the reasons mentioned above. The breakdown this year is as follows:

- 7 – compelled appearance of witnesses
- 5 – compelled appearance of witnesses and records
- 9 – compelled production of records

Orders were issued to four Deputy Ministers, six senior officials, five exempt staffers and three third parties. Some individuals received more than one subpoena during the year.

The Crown commenced judicial review proceedings in the Federal Court seeking to quash seven of the subpoenas. Those challenges remain unresolved at this writing. It is particularly difficult to understand the hostility displayed by the government leadership when one bears in mind that the Information Commissioner only has the power to recommend the disclosure of withheld records.

CHAPTER V

CASE SUMMARIES

1. Women's Role in the Navy

File: 3100-13790/001

Background

The Department of National Defence was considering whether to use mixed gender crews in Canadian Forces submarines. It commissioned a study exploring the attitudes of naval personnel about volunteer service and mixed gender crews. Part of the report consisted of selected responses extracted from a survey administered to 1248 men and women in the Navy, in both submarine and non-submarine positions. None of those whose responses were reported were identified in the report.

A journalist sought access to the report. National Defence supplied parts of the report, but refused to disclose the anonymous responses, arguing that they constituted an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution. The requester did not agree with the exemptions and complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Paragraph 21(1)(b) of the Act permits the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution. At issue was whether the anonymous responses of naval personnel about mixed gender crews could be

considered "an account of consultations or deliberations."

National Defence explained its reluctance to disclose this information because it felt that releasing candid personal opinions of sailors might provoke public debate that would tend to impede decision making. The complainant did not consider that the "raw data" from opinion surveys would constitute an account of a consultation or deliberation. He also did not see the necessity for secrecy, given the discretionary nature of the exemption.

National Defence countered that the information consisted of comments by CF members and could not be considered factual raw data since it was a compilation of opinions. In its view, when opinions are solicited for the express purpose of making a decision, they qualify as a consultation, or at least as an exchange of views leading to a particular decision.

National Defence also challenged the position that the denial of information under paragraph 21(1)(b) is appropriate only if it is a necessity. The department argued that the Minister of National Defence is not required to prove injury to invoke the provision. It also argued that the release of the information in this case would force the department to make a policy decision before it had finished all consultations, effectively circumventing the normal government decision-making process. The department argued that section 21 was included in the Act expressly to prevent this from happening.

The Information Commissioner concluded that the anonymous responses of the CF members did not qualify for exemption under paragraph 21(1)(b). The information that the department attempted to withhold was a compendium of anonymous quotations from individuals asked for their views about a hypothetical set of circumstances, including the use of mixed gender crews. This information, in the Commissioner's view, did not differ from that in other opinion surveys which are routinely disclosed by government. Anonymous views or impressions extracted from a survey of attitudes do not constitute an account of consultations or deliberations under paragraph 21(1)(b). As well, the Commissioner saw no justification for exercising the discretion, contained in the exemption, in favour of secrecy. Institutional "discomfort" is not an appropriate basis for choosing secrecy.

The Information Commissioner found that the complaint was well-founded. National Defence agreed to withdraw the exemptions and disclose the report in its entirety to the complainant. The complaint was considered resolved.

Lessons Learned

Given the underlying purposes of the Act, "an account of consultations and deliberations" should be interpreted narrowly. The anonymous responses extracted from a survey of attitudes do not constitute an account of consultations or deliberations. The head of a government institution therefore has no discretion to refuse to release the information under paragraph 21(1)(b). Even if the information does qualify for exemption under this provision,

institutional discomfort with, or embarrassment over, disclosure is not a proper basis for exercising discretion in favour of secrecy.

2. Discharging the Burden

File: 3100-12610/001

Background

NATO conducts low-level fighter aircraft exercises at Goose Bay, Labrador. National Defence monitors the effects of this low-level flying on human activity and wildlife.

The requester had sought all documents related to National Defence efforts to obtain ISO 14,000/1 accreditation regarding military flight training monitoring programs at 5 Wing Goose Bay. National Defence located and provided the records, but withheld portions, relying on several exemptions in the Act. Some exemptions were based on claims that the severed information fell into one of two categories:

- confidential information supplied to a government institution by a third party; and
- information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a third party.

The department did not investigate whether the claims for third-party exemptions under subsection 20(1) were justified. It decided, without any representations or written evidence, that the entire document would be denied

without severance. The department only communicated with the third party to report that the department intended to exempt materials under paragraphs 20(1)(b) and (c). Not surprisingly, the third party did not object to the decision to exempt the information.

The requester objected to the censoring and asked the Information Commissioner to investigate.

In response, National Defence claimed that any document coming from a third party constituted "confidential third-party information." On this basis, it would continue to refuse the disclosure. The third party also argued that the entire document was confidential and that no segments could be disclosed. When reminded that many segments of the document contained information that was public knowledge or in the public domain, the third party replied that the complainant should obtain it from the same source that gave the information to the third party.

After consultations with the Information Commissioner's office, National Defence wrote to the third party requesting objective evidence to demonstrate that the tests for secrecy in paragraphs 20(1)(b) and (c) had been met. As well, the department advised the company that it would need to present additional facts to support why the information or portions of information should not be disclosed in the public interest, since subsection 20(6) provides a public interest override for this exemption.

The department reviewed the third-party's response and concluded that it was not sufficient to make the case for exemption under subsection 20(1). It concluded that further information should be released in the absence of a rationale meeting the criteria of subsection 20(1) and advised the third-party of its intention to disclose the information. As is its right, the third party has since requested a review of the department's decision by the Federal Court Trial Division under section 44 of the *Access to Information Act*.

Because the right of access to these records was no longer disputed by National Defence, the Information Commissioner's role in the matter was concluded. He recorded the complaint as resolved.

Legal Issues

Is it mandatory for government institutions to consult with third parties to whom requested information relates before invoking exemptions under section 20 of the Act? The third-party notice and comment provisions are set out in sections 27, 28 and 29 of the Act. None are triggered unless and until the head "intends to disclose" the third-party record. Consequently, the Commissioner concluded that if the institution is fully satisfied that the information qualifies for a section 20 exemption, no consultation with the third party is required.

However, the Commissioner also emphasized that, without consultation, it may be difficult as a practical matter for the institution to have the evidence necessary to justify a section 20 exemption to the Commissioner. Section 20 is a very case-specific exemption, and consultations are appropriate in most cases.

Lessons Learned

In section 20 cases, it is difficult for the department to secure the evidence necessary to justify invoking an exemption without consultation with the third party. Departments should ensure that the evidentiary base is adequate before invoking the exemption. It is inappropriate to play a wait-and-see-if-there-is-a-complaint game.

The burden to show that the conditions for exempting information under subsection 20(1) are met lies with the institution and the third party. If they fail to discharge this burden, they cannot rely on these exemptions. Part of the process of discharging this burden involves showing why the information should not be released in the public interest under subsection 20(6). The institution's processing file should document the considerations about disclosure, both pro and con, which have been taken into account.

3. Formal vs Informal

File: 3100-14410/001

Background

The Pest Management Regulatory Agency (PMRA) of Health Canada evaluates and approves new pest control products to minimize the risks associated with these products.

A company official asked the PMRA to evaluate and approve two of the company's pesticides. The reviews of scientists of the PMRA identify any deficiencies in the data supplied by companies that request an evaluation of their products. In the past, these reviews were provided informally to the companies who submitted new applications for registration at no cost. This time the company did not receive a copy of the review.

The company official then made an access to information request for copies of all information from Health Canada related to the reviews for registration of these two pesticides. The PMRA sent only a monograph, not the full series of reviews.

According to an officer of the PMRA, the number of requests for copies of the reviews had increased significantly. The PMRA recently decided that any requests for such information would be processed through the *Access to Information Act*. Curiously, officials at the PMRA now thought that under the Act they would be able to provide only summaries of the evaluations, not the full reviews.

The company wrote to the Information Commissioner claiming that it had been refused access to the reviews.

Legal Issues

Under what circumstances is it appropriate for a government institution to cease providing information informally in favour of the formal access to information route? In this case the issue was whether a desire to reduce costs and the volume of information disclosed justified the cessation of the informal approach.

The Commissioner was of the view that the informal route is always the appropriate course when (1) requests are received for the same information on a routine basis, (2) page-by-page review for exemptions is not required, and (3) where the department has chosen not to disseminate the information through a priced publication. It is rarely appropriate, the Commissioner found, for an institution to be more secretive in response to a formal access request than it had been in routine releases of the same records in the past.

The Act sets out a number of specific exceptions to the right of access. Nowhere does it permit denying information that would otherwise be available to a requester simply to streamline the access process. Government institutions may not, concluded the Commissioner, extend the limited and specific exceptions in the Act simply to suit their convenience. The purpose of the Act is not to make life easy for government institutions, but rather to provide a right of access to information, with only limited and specific exceptions. Allowing convenience to be read into the list of exceptions would quickly eviscerate the Act.

As for the issue of fees, it is rarely cheaper for a department to process an access request under the Act than it is to disclose informally. The fees charged under the Act are more than outweighed by the additional administrative costs placed on the institution.

Lessons Learned

The *Access to Information Act*, by virtue of subsection 2(2) "is intended to complement and not replace" other means of providing access. Given the significant costs associated with processing a formal access to information request every effort should be made to disclose records informally, outside the Act. Unless records contain sensitive information which qualifies for exemption, the formal route should be avoided. In cases where records have been routinely released in the past, it will not be justifiable to censor those records in response to a formal access request.

4. Reneging on a Promise

Files: 3100-14483/001 and 002

Background

A journalist had complained to the Information Commissioner about the refusal of the Transportation Safety Board (TSB) to release to him the air traffic control tape and transcripts relating to a plane crash in Newfoundland in May 1998. During the Information Commissioner's investigation, the TSB agreed to release the tape and transcripts. The Information Commissioner therefore considered the complaint resolved and concluded his investigation. However, shortly after he reported this to the complainant, the TSB advised the Commissioner that these records would not be released.

The Commissioner immediately reopened the matter by initiating a complaint on his own motion. He concluded that the complaint about the refusal to disclose was well founded and recommended that the records be disclosed in their entirety. The Executive Director of the TSB then advised the Commissioner that he did not intend to follow the Commissioner's recommendation.

Legal Issues

Subsection 19(1)

Subsection 19(1) of the *Access to Information Act* requires the head of an institution to refuse to disclose any record that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*. The TSB relied on subsection 19(1) to refuse to disclose the records. The TSB agreed to seek the consent of the individuals to whom the personal information related, for disclosure of that information. However, the TSB concluded that, unless consent was given, the information could not be disclosed.

The Information Commissioner concluded that the transcripts of the air traffic control tapes were not "personal" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. The information in the transcripts was not "about" individuals, but instead was about the status of the aircraft, flying/weather conditions and other matters associated with the air traffic and flight control of the aircraft.

The Commissioner concluded that whether audio tapes constitute "personal information" must be determined on a case-by-case basis. In this case, the voices displayed no

characteristics that would reveal information about identifiable individuals if disclosed. He found nothing remarkable in the tonal demeanour of any of the parties as to enable a listener to glean information "about" identifiable individuals from the voice sounds alone.

Since the Commissioner concluded that the transcripts and audio recordings did not constitute "personal information" under section 3 of the *Privacy Act*, the TSB could not rely on subsection 19(1) of the *Access to Information Act* to claim that it had an obligation to refuse to disclose the tapes and transcripts.

However, the Commissioner also took the view that, even if this information were considered personal, the exception to the prohibition against disclosure of personal information set out in paragraph 19(2)(c) should have resulted in disclosure of the information.

Paragraph 19(2)(c) allows the head of an institution to disclose personal information if the disclosure complies with section 8 of the *Privacy Act*. Section 8 authorizes the release of personal information without the consent of the subject if the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy which could result from the disclosure.

In particular, the Information Commissioner found no evidence to demonstrate that the TSB had considered paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*. That provision authorizes the disclosure of personal information without consent if the disclosure is for the purpose for which the information was compiled or for a use consistent with that purpose. The Commissioner found that disclosure of air traffic

control tapes and transcripts would, at the very least, be consistent with the purpose for which the information was obtained or compiled by the TSB.

The Commissioner also concluded that the TSB did not properly consider and apply the public interest override contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. If subparagraph 8(2)(m)(i) had been properly considered, there would have been ample reasons to conclude that no invasion of privacy was likely to result from disclosure of the records. Consequently, even a slight public interest in disclosure, a public interest admitted by the TSB, would be enough to satisfy the test for disclosure set out in subparagraph 8(2)(m)(i).

The Information Commissioner pointed out, as well, that the TSB failed to consider its own policy of disclosure at the time the records were collected or compiled. Nor did it consider that air traffic control communications can be heard on radio frequencies in an unscrambled format.

The TSB placed emphasis on its view that the *Radiocommunications Act* prohibits disclosure of the information. The Information Commissioner disagreed with that interpretation of the legislation. He argued that section 4 of the *Access to Information Act* would take precedence in any event, since the *Access to Information Act* applies "notwithstanding any other Act of Parliament."

In light of the TSB's refusal to disclose the records, the Information Commissioner considered it appropriate to seek the consent of the complainant to apply to the Federal Court for a review of the matter. The complainant consented to the application and the matter is now before the Federal Court.

Lessons Learned

It is, of course, of scant value to draw lessons from a case which is still before the court for determination. However, this case is helpful in illustrating the steps required before the subsection 19(1) exemption may be properly invoked. First, it must be determined whether or not the information is "personal". For that purpose, the definition in section 3 of the *Privacy Act* must be assessed. That definition states that the information must be "about an identifiable individual". It gives nine specific examples of such information and it describes four classes of information which is not "personal" for the purposes of subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

Second, if the information has been determined to be "personal", subsection 19(2) must be considered. If there is consent for disclosure, if the information is publicly available or if section 8 of the *Privacy Act* authorizes disclosure, the exemption may not be invoked. The "public interest" override is contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

5. Who Got the Loans

File: 3100-11141/001

Background

The requester asked the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for a list of loans made by two Business Development Corporations (BDCs) in Newfoundland and Labrador. ACOA was responsible for the program that funded these BDCs. BDCs use this funding to provide loans to assist in the creation of small businesses and in expanding, modernizing and stabilizing existing businesses.

ACOA advised the requester that no list of loans existed. Puzzled by this response, and believing that ACOA must know where its money goes, the requester complained to the Information Commissioner.

ACOA argued that BDCs are autonomous, community-based organizations which are not listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and, hence, are not obliged to provide records about their clients in response to an access request. ACOA also argued that it operates at arm's length from BDCs and holds no records about individual investment decisions by these Corporations. According to ACOA, the complainant would need to approach the BDCs directly for these records. The complainant felt that the relationship between the two entities – ACOA giving the funds which the BDCs loaned – meant that the list of loans should be accessible as a matter of public accountability for the use of public funds.

Legal Issues

This case raised the issue of whether ACOA had a sufficient degree of control over records related to the request that the records became subject to the right of access. ACOA and the BDCs argued that the right of access in section 4 applies only to records “under the control of a government institution”. For the purposes of the *Access to Information Act*, ACOA is a government institution. BDCs are not. Moreover, ACOA and the BDCs argued that they operate autonomously. Even though BDCs receive their funds from ACOA, the BDCs are not accountable to ACOA for their loan decisions.

The Commissioner's investigation determined that the relationship between ACOA and the BDCs is governed by contract. The contract gives ACOA the right to be represented on the board of each BDC, as well as the right to receive copies of the minutes of BDC board meetings. These minutes contain details about specific loan decisions and, hence, are relevant to the access request. The investigation further determined that some minutes were in the hands of ACOA employees.

Taking into account the relationship between ACOA and the BDCs as evidenced by the contract and the legal entitlement of ACOA to receive copies of BDC minutes, the Commissioner concluded that the minutes were “under the control” of ACOA for the purposes of section 4 of the Act. He asked ACOA to retrieve the minutes from the BDCs and process them under the Act. ACOA agreed, retrieved the records and disclosed portions of the minutes in accordance with the Act. The complaint was concluded as resolved.

Lessons Learned

Even when an organization itself falls outside the jurisdiction of the *Access to Information Act*, its records may sometimes be accessible under the Act through a related institution that is covered by the Act. Contracts or other aspects of the relationship between the organization and a government institution will be assessed to determine whether there is a degree of shared control sufficient to raise an obligation to process records under the Act.

6. Keeping Tabs on Offenders

File: 3100-14486/001

Background

The National Parole Board (NPB) has authority to impose conditions on parolees who are released under a program known as automatic statutory release. In this case, two men had been released under this program to the Oskana Centre, a half-way house in Regina, to complete the last third of their sentences.

While on day parole in 2000, they allegedly committed various armed robberies and one allegedly committed a brutal sexual assault. It is the normal practice of Correctional Service Canada (CSC) to conduct a review of all incidents involving inmates and police. The complainant asked for these file reviews. The complainant had earlier obtained copies of the NPB's Decision Sheets (which deal with decisions about release and conditions of release) on both parolees.

CSC withheld the file reviews, arguing that they contained personal information and could therefore not be disclosed. The complainant asked the Information Commissioner to investigate.

The Information Commissioner concluded that some personal information contained in the file reviews appeared to be publicly available. For example, some personal information was found in the NPB Decision Sheets. These are available to the public from the NPB while an inmate is on parole. Furthermore, some personal information in the file reviews had been made public in a police news release. Finally, it did not appear that CSC had properly considered whether or not the public interest in disclosure clearly outweighed any invasion of privacy which could occur.

The Information Commissioner asked CSC to review the matter. It did so and agreed to disclose portions of the reviews consistent with the approach taken in NPB Decision Sheets. CSC also informed the Commissioner that it intended to change its policy concerning file reviews. Subject to the appropriate exemptions, it plans to release records of this type on a routine basis in future.

The Information Commissioner concluded that the information that CSC continued to withhold was personal information that qualified for exemption under the Act. He therefore recorded the complaint as resolved.

Legal Issues

Subsection 19(1)

Subsection 19(1) of the Act requires the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*. However, the head may disclose any record if the information is publicly available (paragraph 19(2)(b)) or if the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act* (paragraph 19(2)(c)).

In this case, the Information Commissioner concluded that:

- some information in the file reviews did not consist of personal information; it was therefore inappropriate to claim an exemption under subsection 19(1);
- some personal information in the file reviews was already publicly available; it was therefore necessary to disclose such information in accordance with paragraph 19(2)(b);
- the file reviews did contain some personal information that was properly exempted from disclosure under the Act; and
- there was no indication of whether the Commissioner of Corrections had exercised the discretion under paragraph 19(2)(c) to consider whether to release personal information in the public interest as permitted by section 8 of the *Privacy Act*.

Lessons Learned

Before invoking subsection 19(1) to deny access to requested records, reasonable care must be taken to determine

whether or not any of the information is already publicly available. This is especially so in situations where the subject matter of the records is one in which more than one government institution has an interest. One institution may not keep information secret if another is making it public.

7. Number Please

File: 3100-12973/001

Background

A journalist requested the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) to provide the cellular telephone call listings of Raymond Chan, Secretary of State (Asia-Pacific) covering the period from 1996 to 1998. Some 8000 phone calls were involved.

DFAIT provided 240 pages of censored cellular telephone records. The records did not include the telephone numbers that had formed part of the original record. DFAIT representatives explained that they had determined that the telephone numbers on these records must be exempted because they constitute personal information of both the caller and the called party.

The journalist complained to the Information Commissioner. The Information Commissioner determined that about half of the cellular calls originated from, or were made to, government numbers. The remaining 50 percent of calls were made from or to British Columbia. The Information Commissioner concluded that it would be unreasonable and impractical to determine which calls related to government business and which did not. Accordingly, the Information

Commissioner asked DFAIT to consider releasing the area code and the first three digits of each number appearing in the listings as a way of resolving the matter. DFAIT agreed to do so. The Information Commissioner concluded therefore that, with the release of this information, the complainant had been given access to all records to which he was entitled. He recorded the complaint as resolved.

Legal Issues

Personal Information

Section 19 contains a general prohibition on disclosing personal information. The Information Commissioner concluded that billing/usage records pertaining to government-issue telephones, including cellular telephones, are not, as a class, "personal information". However, the Commissioner recognized that some government-issue cell phones, will be used for personal as well as business calls. The extent of the usage should be disclosed, but not the precise phone numbers of the called parties.

Severability

Section 25 of the Act deals with severability. It acknowledges that the head of an institution may be authorized to refuse to disclose information under the Act. However, it also requires the head of the institution to disclose any part of the record that does not contain information or other material that the head is authorized to refuse to disclose if these can reasonably be severed from the other information or material. In this case, a portion of the phone numbers (area code plus first three digits) could be disclosed without

disclosing personal information. At the same time, the requester would know the extent of the calling and something about call patterns.

Lessons Learned

In the present case, it would have been unreasonable to expect DFAIT to determine which of the thousands of telephone numbers related to personal calls and which to government business. Institutions, however, may need to develop policies governing personal use of government-issue cell phones. Although the Commissioner did not do so in this case, in future cases, a Court might require that all calls made on a government-issue phone be deemed to be a business call. In the meantime the principle of severance should be used when requests for phone usage records are received. As much information as possible should be given to show the extent and nature of usage.

8. Disclosing E-Mail Addresses

Files 3100-11984/001 and 002

Background

Two requesters, independently, made access requests to the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) for a listing of employee e-mail addresses. The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) denied access to the information on the basis that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs.

DFAIT representatives explained to the Information Commissioner that release of e-mail addresses could compromise the stability of its SIGNET communications system—the primary communications vehicle between Canada and missions abroad. Attacks on the system could, for example, take the form of large numbers of e-mails to overload a communications system, or they could consist of e-mails containing viruses aimed at disrupting the system.

DFAIT representatives ultimately agreed to reconsider their refusal to release the e-mail addresses. However, they asked for additional time to complete and ensure the stability of the SIGNET communications network. The Information Commissioner was satisfied that the department required additional time before it could prudently disclose the list of e-mail addresses.

DFAIT informed the Commissioner that it intended to be in a position to release the e-mail list by June 30, 2000. The Information Commissioner accepted this commitment as a reasonable resolution of the complaint.

Prior to the June 30 proposed release, the DFAIT Deputy Minister wrote to the Information Commissioner expressing concern over the continuing vulnerability of critical communications systems. He informed the Commissioner that the security concerns raised earlier had not yet been overcome. Furthermore, the Deputy Minister did not believe that it was in the government's best interest from an operational perspective to release the information at that time. He therefore requested additional time so that a more extensive threat and risk assessment

could be completed that would take a government-wide perspective on the issue. He promised to report by the end of September 2000 on the findings of the threat and risk assessment and the department's progress on the issue.

The complainant was not satisfied with this proposed course of action and so informed the Commissioner. The Information Commissioner reopened the matter in July 2000 and reinstated his powers of investigation. The Commissioner communicated to DFAIT and other agencies interested in the issue of disclosure of bulk e-mail addresses his view that there would be little utility in the traditional threat and risk assessment on the issue of e-mails. Bulk e-mail addresses of public officials were already in the public domain by virtue of widespread disclosures on Web sites, in directories and on business cards. In addition, the "template" form of e-mail addresses used in government effectively means that e-mail addresses of most federal employees can be easily assembled by any member of the public from public sources of information. It was therefore too late to seriously consider a "containment" strategy. Instead, existing defensive measures must be improved and augmented to confront the potential e-mail abuses now faced by government.

DFAIT ultimately agreed to proceed with the defensive measures required and to disclose the requested information no later than November 15, 2000. This undertaking constituted a satisfactory resolution of the matter.

Legal Issues

Subsection 15(1) of the Act gives clear authority to refuse to disclose records if disclosure could reasonably be expected to be injurious to the interests therein mentioned including the conduct of international relations. All systems connected to the Internet are vulnerable to receive high volumes (sometimes crippling) e-mail messages and viruses attached thereto. The issue in this case was whether or not disclosure of additional e-mail addresses would materially and negatively affect the vulnerability of an already vulnerable system.

When applying subsection 15(1)—or any injury test exemption—it is necessary for departments to assess the amount and nature of related information which is already in the public domain. If the requested information might be used in an injurious manner, that does not end the analysis. It must be shown that disclosure of the requested information, in the context of what is already publicly available, would materially and negatively affect the risk of injury. In

this case, the public availability of even one government e-mail address increases the risk of virus introduction or system overload through volume of messages. However, given the large number of addresses which are publicly available, giving out the remainder would not materially change what is already a high risk. The appropriate solution in this case was to take countermeasures to protect an already vulnerable system rather than trying to close the barn door after the horse had bolted.

Lessons Learned

Departments have an obligation to ensure that security concerns are addressed before they release information. However, if the evidence is that disclosure does not increase an already existing risk, it is better to focus on countermeasures than to belatedly invoke secrecy.

Index of the 2000/2001 Annual Report Case Summaries

Section Of ATIA	Case No.	Description
2(2)	(03-01)	Formal vs. Informal
4	(05-01)	Who Got The Loans
15(1)	(08-01)	Disclosing E-Mail Addresses
19(1)	(04-01)	Reneging On A Promise
	(06-01)	Keeping Tabs On Offenders
	(07-01)	Number Please
20(1)	(02-01)	Discharging The Burden
21(1)(b)	(01-01)	Women's Role In The Navy

Glossary

Following is a list of department abbreviations appearing in the Case Summaries

ACOA Atlantic Canada Opportunities Agency

BDC Business Development Corporation

CSC Correctional Service Canada

DFAIT Department of Foreign Affairs and International Trade

ND National Defence

NPB National Parole Board

PMRA Pest Management Regulatory Agency of Health Canada

TSB Transportation Safety Board

CHAPTER VI

The Access to Information Act in the Courts

A: The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The Commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter. This reporting year the Commissioner's office investigated 1,337 complaints and of those, as of the date of this report, 2 applications had been filed in the Federal Court. Third parties opposing disclosure filed 34 applications.

Last year Parliament was alerted to a developing strategy by the government to muzzle the Commissioner by means of court challenges to his jurisdiction and powers. During this reporting year, the efforts heated up with the

government filing 4 applications before the federal court challenging the Commissioner's investigative jurisdiction and powers.

B: The Commissioner in the Courts

I. Cases completed

Information Commissioner of Canada v. Minister of Environment Canada and Ethyl Canada Inc. (T-1125-99) Trial Division

(See also 1999-2000 Annual Report at p. 44 for further details)

This application was heard on January 15, 16 and 17, 2001. On April 2, 2001, Mr. Justice Blanchard allowed the Information Commissioner's application for review with costs awarded to the Information Commissioner. Ethyl Canada Inc. made a request under the *Access to Information Act* for access to confidences of the Queen's Privy Council for Canada ("Cabinet confidences") falling within the class of information described in paragraph 69(1)(b) of the Act and dealing with the fuel additive known as "MMT". Cabinet confidences are excluded from the right of access except in the circumstances described in subsection 69(3) of the Act which are:

- 1) 20 years have elapsed since the confidences came into existence, or

- 2) if the confidences are discussion papers presenting background explanations, analysis of problems and policy options to Cabinet and if
 - i) the decision to which such confidences relate have been made public, or
 - ii) otherwise, if four years have elapsed since the related decision.

Ethyl Canada Inc. believed that the conditions set out in paragraph 69(3)(b) of the Act were satisfied in respect of the Cabinet confidences it requested, being Discussion Papers the purpose of which was to present background explanations, analysis of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to the fuel additive.

The Minister of Environment Canada acknowledged that she had documents relevant to the access request but refused to disclose any portions of the records, on the basis of advice from the Privy Council Office (PCO). Environment Canada based its refusal on the ground that Discussion Papers no longer exist and on the ground that the documents found relevant to the request were not stand alone records bearing the appellation: "discussion papers". The records were withheld from access as being a memoranda to Cabinet and records used to brief ministers of the Crown in relation to matters before the Privy Council.

The Information Commissioner investigated the matter and concluded that the former content of Discussion Papers had been moved to other Cabinet confidences primarily into the Analysis

section of the Memorandum to Cabinet. He found the refusal was not justified because paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act* authorizes disclosure of the requested information and brought an Application for Review in Court seeking an order for disclosure of this information.

Approximately three months before the scheduled hearing of the application for review, the respondent filed as part of the Respondent's Record a certificate of the Clerk of the Privy Council allegedly prepared in response to three specific undertakings given by the respondent during the course of cross-examinations of the respondent's witnesses by the applicant. The certificate was issued pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act* and claimed absolute privilege against disclosure of the four documents identified as relevant to the access request by the respondent.

Paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act* is identical to paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, hence, the Commissioner, having been granted leave to amend his Application for Review, argued that if the refusal to disclose is improper, the certificate of the Clerk is also invalid. Mr. Justice Blanchard agreed with the Information Commissioner's position and concluded that the Clerk of the Privy Council erred in law by "not considering whether the information in the documents is within the exception in paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*." Mr. Justice Blanchard stated: "Being the master of its own economy, Cabinet is free to use whatever Cabinet Paper System it chooses and is equally at liberty to modify its paper system at will to fit the practical reality of the day. But such

liberty cannot extend to a paper system that, in my view, results in a circumvention of the intent of Parliament, namely the elimination of "discussion papers" as a document only to include similar background information in another part of the Memorandum to Cabinet and thereby prevent its release as required by law and in accordance with paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act* or paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*."

Information Commissioner of Canada v. Minister of the Environment and Ethyl Canada Inc. (A-762-99) Court of Appeal
Minister of the Environment v. Information Commissioner of Canada and Ethyl Canada Inc. (A-761-99) Court of Appeal and
Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment) Supreme Court of Canada

(See 1998-99 Annual Report p. 33 and 1999-2000 Annual Report p. 45 for further details)

During the investigation, the Commissioner collected records from the Privy Council Office which were allegedly subject to solicitor-client privilege. The Crown objected when the Commissioner filed these records in confidence with the Federal Court as part of the evidence in support of an application for a review under s.42 of the Act. The Motions Judge had decided on November 15, 1999 that documents obtained by the Information Commissioner during the course of his investigation, which he wished to use and file in support of his case at the Trial

Division (T-1125-99) and which were claimed by the government to be covered by solicitor-client privilege, should be filed confidentially. He also found that the judge hearing the case at the Trial Division (T-1125-99) should determine the use to be made of these documents.

The Minister had appealed this portion of the Order, arguing that the Motions Judge disregarded the importance of the solicitor-client privilege, adopted an overly broad interpretation of the power of the Information Commissioner and the Court to "examine" documents, and improperly exercised his discretion when he referred the issue of the admissibility of the documents to the judge hearing the case at trial. On April 6, 2000, in a unanimous decision, the Court of Appeal (Létourneau, J.A., Evans, J. A., Malone, J. A.) dismissed the Minister of the Environment's appeal. The Court of Appeal determined that the Information Commissioner may, in reviews under the Act, confidentially file and use documents, solicitor-client or otherwise, which he obtained during the course of his investigation.

The wording of sections 37 and 46 of the *Access to Information Act* gives the Commissioner and the Court authority to examine any record notwithstanding any privilege under the law of evidence. The Court found that this power goes beyond a mere inspecting power to encompass the ability to use privileged documents as evidence to decide whether a government department had the authority to refuse to disclose requested documents. This is also consistent with the purpose of the Act which specifies that the decisions on the disclosure of government information

should be reviewed independently of government. In coming to this conclusion, the Federal Court of Appeal took into account the fact that reliance on such evidence was important because the actual documents at issue were alleged to be Cabinet Confidences and could not be reviewed by the Court.

The Minister of the Environment applied to the Supreme Court for leave to appeal this decision but the court dismissed the request on November 23, 2000, without reasons, awarding costs to the Information Commissioner.

The Information Commissioner of Canada v. Minister of Citizenship and Immigration Canada and Phil W. Pirie
(T-1569-99) Trial Division

(See 1999-2000 Annual Report p. 43-44 for more details)

This application for judicial review was heard on January 22, 2001, and the judgment was issued on March 22, 2001. The central issue in this application was the interpretation and scope of paragraphs 3(e), (g), (i) and (j) of the definition of "personal information" found in section 3 of the *Privacy Act*.

The respondent, Citizenship and Immigration Canada, argued that the names of persons interviewed during an administrative inquiry into an allegedly dysfunctional workplace at CPC Vegreville, where those persons had expressed views or opinions about the requester, would reveal information about the interviewees. According to the department, the names of the interviewees were exempt from

disclosure to the requester, even though he was the subject of the opinions, because of section 3(i) of the definition of "personal information".

The Commissioner argued that section 3(g) required the disclosure of the names of the interviewees to the requester who was the subject of the views and opinions stated. To do otherwise would offend the comprehensive scheme set out in sections 3(e) (g) and (h) of the *Privacy Act* all of which deal with the disclosure of opinions or views of an individual. The Commissioner also argued that section 3(j) operates to remove opinions (and names of those expressing the opinions) given in the course of employment from the definition of "personal information". In the Commissioner's view, those who give opinions during an administrative inquiry do so "in the course of employment".

The Court (Dawson, J.) agreed that the requesters had a right to know the opinions expressed by others about him. However, it held that the names of the employees who gave views or opinions about the requester were their personal information and properly exempted under section 19(1) of the Act. The Court found that, since not all employees of CPC participated in the review, the release of the names would reveal who participated in the review, notwithstanding the fact that they expressed views or opinions about the requester.

The Court disagreed with the Information Commissioner's statutory analysis argument which relied on legislative history and the general principles of statutory interpretation because "this method of statutory interpretation is not applicable where the general opening words of the definition [of "personal information"] are intended to be the primary source of interpretation and subsequent enumerations merely exemplifiers."

However, the Court considered the application of paragraph 3(j) of the *Privacy Act* and held that the identities of all managers who were interviewed should be disclosed together with any of their recorded opinions or views which have not yet been disclosed. These opinions, according to the Court related to the positions or functions of the managers because of their responsibility to prevent harassment in the workplace or to administer a harassment policy.

The Court ordered the Information Commissioner to prepare a draft order for endorsement which must be consented to by the respondent. If no agreement is reached, a motion will be made to the Court for further directions.

The Information Commissioner has appealed this decision. The outcome will be reported in next year's annual report.

***The Information Commissioner of Canada v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police and the Privacy Commissioner of Canada* (A-820-99)
Court of Appeal**

(See p. 47 Annual Report 1999-2000 for further details)

In this case, the Information Commissioner appealed the decision of Mr. Justice Cullen of the Trial Division dated November 18, 1999, in which he found that the Commissioner of the RCMP was authorized to withhold a list of past postings of four RCMP officers, including their ranks attained, places of posting, dates of postings, hiring date and total years of service. The Trial Judge decided that such information fell within the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act* and did not agree with the Information Commissioner's position that the requested information fell within an exception to the definition of personal information as "information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual." He, however, found that the RCMP did not consider whether it was, nonetheless, in the public interest to disclose the information. Thus he referred this question back to the Commissioner of the RCMP. One month later the Commissioner of the RCMP sent a letter to the Information Commissioner indicating that he would not release the information. No reasons for this decision were provided.

The Information Commissioner appealed on the grounds that the Trial Judge erred in determining that the requested information was properly exempted as personal information within the meaning of section 19(1) of the *Access to Information Act* and improperly interpreted the exception to the definition of personal information found in paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. On February 21, 2001, the Information Commissioner's appeal was heard by a panel of three judges of the Court of Appeal (Décary, J.A., Létourneau, J.A. and Noël, J.A.). The decision was issued on March 13, 2001. In its decision, the Court stated that:

"Paragraph 3(j) authorizes the release of information about an individual's position, whether current or past, and is not limited, as the motions judge found, to positions currently held. The very fact of employment past or present, can be revealed and, indeed, is essential to a citizen in determining whether his request for disclosure is addressed to the appropriate authority and is worth pursuing."

However, the Court dismissed the Information Commissioner's appeal on the basis that:

"A request about a named individual's position, especially in respect of the past positions held, has to be specific as to time, scope and place. It cannot be a fishing expedition about all or numerous positions occupied by an individual within the Government over the span of his employment as it becomes, in fact, a request about that individual's employment history. For example, a citizen could properly ask whether

John Doe worked for the Department of Justice in 1994, what position he held at that time, the duties and responsibilities of that position and where he exercised his functions. But he could not, without being properly opposed paragraph 3(b), request information about John Doe's positions in the Government between 1980 and 1994."

The Information Commissioner sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada. The outcome will be reported when there has been a disposition of the matter.

Yeager v. Correctional Service of Canada, Commissioner of Corrections and Information Commissioner of Canada
(T-549-98) Trial Division

(See p. 50 Annual Report 1999-2000 for further details)

The requester originally challenged the decision of Correctional Service of Canada to exempt requested records from disclosure and also asked for relief against the Information Commissioner in the form of a declaration that the latter contravened his own Act when he found that the requester's complaint against CSC was unfounded and contravened the requester's freedom of expression under the Charter of Rights and Freedoms. The requester erroneously characterized the Information Commissioner's report as a 'decision' regarding the release of records. The Information Commissioner attempted to correct this misapprehension by informing the requester that as an ombudsman he can only make recommendations to government institutions regarding the

release of requested documents and thus, he should not be a party to the requester's application. In any event, the Information Commissioner argued that the application against him was bereft of any possibility of success since he had no power to order the government institution to disclose the requested documents. Upon engaging new counsel, the requester asked the Court to amend the application to, amongst other things, delete the constitutional challenge against the Information Commissioner, and provide the requester with the right to file new evidence and make additional arguments.

This request was challenged by the Information Commissioner who also asked that the application be dismissed against him. On April 20, 2000, an Order was issued granting the request to amend his application, file new evidence and make additional arguments. The Court also removed the Information Commissioner as a party and gave the requester twenty-one days from the date of this decision to name a proper responding party. The judge (Mr. Justice O'Keefe) found that a board or tribunal whose decision is under review is not a proper responding party. He also found that a challenge with respect to the refusal of the Information Commissioner to investigate a complaint may be subject to an application for review [pursuant to the *Federal Court Act*] however, he held that the merits or the appropriateness of the Information Commissioner's recommendation are not. The failure of the applicant to comply with the order resulted in the allowance of the motion to strike the relief against the Information Commissioner.

The Attorney General of Canada (Canada) v. Daniel Martin Bellemare and the Information Commissioner of Canada
(A-598-99) Court of appeal

On November 27, 2000, the Court of Appeal (Décary, J.A., Létourneau, J.A., Noël, J.A.) set aside the preliminary order of the Motions Judge in which the latter only struck part of Bellemare's application for review under the *Access to Information Act*. The Court gave the judgment that the Motions Judge should have given, namely an order striking the application in its entirety. There were two access requests at the heart of this application for review. The first access request was for a list of attorneys who participated in an Interchange Canada Program within Industry Canada Legal Services since 1986. The second request asked for information relating to lawyers who had at some time worked for Industry Canada Legal Services. The complaint to the Information Commissioner pertained to an improper refusal to disclose some of the requested information. The Information Commissioner reported the complaints to be unfounded and Bellemare's application sought a review, under section 41, of the Information Commissioner's two 'decisions'. The Court of Appeal struck out the application in its entirety on the grounds that section 41 does not provide any recourse against the Information Commissioner, but rather is specifically directed against decisions by the government institution to refuse access. Thus, the Court had no jurisdiction, under section 41, to conduct a judicial review of the Information Commissioner's findings.

William Rowat v. The Information Commissioner of Canada and the Deputy Information Commissioner of Canada (T-701-99) (Trial Division)

(See Annual Report 1999-2000 p. 49 for more details)

This case involved the refusal of Mr. William Rowat (a senior adviser to the Privy Council Office) to answer questions put to him by the Deputy Commissioner about how he discovered the identity of an access requester who had sought information about the terms of his secondment to the government of Newfoundland and his expense claims as Deputy Minister of Fisheries and Oceans.

Mr. Rowat challenged the Commissioner's jurisdiction to investigate a complaint about an alleged breach of confidentiality in the processing of an access request. He also challenged the constitutionality of the Commissioner's power to compel him to answer questions pursuant to paragraph 36(1)(a) of the Act.

On June 9, 2000, the Federal Court (Campbell, J.) dismissed Mr. Rowat's application for judicial review. The Court found that the investigatory jurisdiction of the Commissioner under section 30 is broad and that paragraph 30(1)(f) "places no limits on the subject matter required to be investigated by the Commissioner".

The Court also found that the Commissioner's power to compel witnesses to give evidence pursuant to section 36(1) of the Act by way of a contempt proceeding does not offend section 7 or 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Court had regard to the statutory guarantees of independence and impartiality provided by the *Access to Information Act* and concluded that in seeking to compel Mr. Rowat to answer the questions put to him, the Commissioner was simply attempting to comply with the mandatory requirements of the Act.

The Court awarded costs to the Information Commissioner which were later assessed by way of motion on a solicitor-client scale. The grounds which the Commissioner relied on when seeking solicitor-client costs were that: (1) Mr. Rowat amended his notice of application to include a complex constitutional challenge to the Commissioner's power to require the attendance of witnesses and the production of evidence less than two months prior to the hearing of the application; and (2) after the decision in the application, Mr. Rowat attended before the Deputy Information Commissioner and gave evidence that indicated that the application brought by him was unnecessary and resulted in the misuse of the resources of the Office of the Information Commissioner and of the Federal Court of Canada. The Court awarded the costs sought by the Commissioner in the amount of \$30,700. These costs were paid by the Privy Council Office on behalf of Mr. Rowat.

II. Cases in Progress - Commissioner as Applicant

Information Commissioner of Canada and Telezone Inc. v. Minister of Industry (A-824-99) Court of Appeal

3430901 Canada Inc. and Telezone Inc. v. Minister of Industry (A-832-99) Court of Appeal

In these cases, the Information Commissioner and Telezone (3430901 Canada Inc. and Telezone Inc. in the style of cause) appealed the November 17, 1999, decision of Madam Justice Sharlow in which she dismissed their applications against the Minister of Industry. The applications were for the disclosure of the guidelines and weighting factors used in the evaluation process that gave rise to a final decision by the Minister of Industry to provide radio spectrum licenses to provide wireless communication services. Telezone had applied, unsuccessfully, for such a licence.

As reported in last year's annual report (see 1999-2000 Annual Report at p. 46), the case before the Federal Court turned on the proper interpretation of the statutory exemptions relied on by the Minister, being paragraphs 21(1)(a) (advice or recommendations) and (b) (account of deliberations) of the Act. Madam Justice Sharlow gave a broad interpretation to these paragraphs.

The Information Commissioner and Telezone appealed this decision. The hearing of the appeal will take place on May 29 and 30, 2001. At issue will be the proper interpretation to be given to

paragraphs 21(1)(a) and (b) and to section 48 of the Act, which places the burden of proof in access litigation on government institutions.

The Minister of Industry Canada v. The Information Commissioner of Canada and Patrick McIntyre Trial Division (A-43-00) Court of Appeal

(See also 1999-2000 Annual Report at p. 48 for more details)

In this case, the Minister of Industry appealed the January 14, 2000, decision of Mr. Justice Gibson who allowed the Information Commissioner's application for review against the Minister of Industry for disclosure of the weighting percentages it used when it reviewed the proposals submitted by private companies for an award of orbital slots for direct broadcast satellite services.

This case, before the Federal Court, also turned on the proper interpretation of paragraph 21(1)(a) of the Act relied on by the Minister to justify his refusal. In his reasons, the learned Trial Judge came to the conclusion that while the weightings originated as advice or recommendations, they lost that character when the respondent Minister accepted them. They became the respondent's decision when he did so and they ceased to be advice or recommendations.

This appeal will be heard at the same time as the appeals referred to above involving the Information Commissioner, Telezone and the Minister of Industry (in Court Files A-824-99 and A-832-99), which have been set to be heard on May 29 and 30, 2001. At issue will be the proper interpretation to be given to paragraph 21(1)(a) of the Act.

The Information Commissioner of Canada v. The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board
(T-465-01 Trial Division)

In this case, the requester, a journalist, requested all records regarding the investigation into Kelner Airways, Pilatus PC-12 plane crash near Clarenville, Newfoundland on May 19, 1998, including the final report and with ministerial briefings, witness statements and audio tape copy of the voice cockpit recorder conversations. The Transportation Safety Board released some material but, contrary to the recommendation of the Commissioner, exempted the audio tape and transcript thereof as constituting personal information pursuant to subsection 19(1) of the Act.

With the consent of the requester, the Information Commissioner commenced an application for judicial review of the refusal to disclose the audio tape and transcript. The notice of application alleges that the Executive Director of the Transportation Safety Board erred in finding that the requested records constituted personal information. The application also asserts that the Executive Director failed to disclose the audio tape and transcript which he has already released to other journalists. Portions of the audio tape were broadcast on a national television news magazine show. The Commissioner has filed his affidavit evidence with the Court. The outcome will be reported in next year's Annual Report.

III. Cases in Progress - The Commissioner as Respondent in Trial Division

Attorney General of Canada and Bruce Hartley v. Information Commissioner of Canada
(T-1640-00) Trial Division

Attorney General of Canada and Meribeth Morris, Randy Mylyk and Emechete Onuoha v. Information Commissioner of Canada (T-1641-00) Trial Division

During the investigation of complaints which arose out of separate requests to the Privy Council Office and the Department of National Defence, the Deputy Information Commissioner issued subpoenas to Mr. Bruce Hartley, the Prime Minister's Executive Assistant, and to Mr. Emechete Onuoha, Ms. Meribeth Morris and Mr. Randy Mylyk, members of the Minister of National Defence's staff. In each subpoena, the Deputy Information Commissioner ordered the individuals to produce documents relevant to the investigation of the complaints including documents that appear to be the requested records.

In the first case, an access request was made to the Privy Council Office for the agenda of the Prime Minister from January 1, 1994, to December 31, 1997. In the second case, an access request was submitted to the Department of National Defence for minutes or documents produced from DND M5 management meetings for 1999. (It appears that the M5 meetings are regular among the Minister of National Defence, the Deputy Minister of National Defence and the Chief of the Defence Staff where some of the minister's staff are also present.)

The individuals who were subpoenaed and the Attorney General commenced two applications for judicial review seeking declarations that the documents sought by the Commissioner are not under the control of the Privy Council Office and the Department of National Defence and are therefore not records within the meaning of subsection 2(1) of the Act. The applicants also sought an order nullifying the subpoenas and prohibiting the Commissioner from requiring the individuals to give evidence or produce documents which are not under the control of a government department. They argued that the individuals subpoenaed have no relevant evidence to provide.

Before the Trial Division (McKeown, J.), the Commissioner sought to strike out the two applications for judicial review in their entirety. The Commissioner asserted that the declarations sought in the applications are entirely within his jurisdiction to determine and that by requiring him to take an adversarial position prior to the conclusion of his investigations the application will taint his appearance of neutrality, which is an

essential component of his role as an impartial ombudsofficer. The Commissioner submitted that it would be improper for him to file evidence in support of a position or to cross-examine the applicants' witnesses within the litigation process before the Federal Court.

The Commissioner's motions were dismissed. The motions judge granted the applicants' motion for interim relief and prohibited the Information Commissioner from enforcing his order compelling the attendance of the witnesses and the production of the required documents. These decisions have been appealed [see A-674-00 and A-675-00] page 118]. The applications for judicial review were stayed pending the outcome of the Commissioner's appeal.

Further, the Information Commissioner also submitted that the Attorney General's applications for a declaration that the records sought are not under the control of the Privy Council Office is improper because the Prime Minister (who is the head of PCO and who had refused to disclose the requested records because allegedly they are not under the control of PCO) may not as a decision-maker bring an application for judicial review before Federal Court seeking confirmation from the Court of his decision. In other words, the Attorney General and the Prime Minister are subverting the review process provided under the *Access to Information Act*.

***The Information Commissioner
of Canada v. The Attorney
General of Canada and Bruce
Hartley***

Court file A-674-00

***The Information Commissioner
v. The Attorney General of
Canada and Meribeth Morris,
Randy Mylyk and Emechete
Onuoha and David Pugliese***

Court file A-675-00

These are appeals of an Order of the Federal Court Trial Division dismissing the Commissioner's motions to strike in Court Files T-1640-00 and T-1641-00 (set out in greater detail at p.116 of this Report).

The Commissioner argued before the Court of Appeal (Richard, C.J.; Noel, J.A.; Evans, J.A.) that the Motions Judge erred in law by failing to appreciate that the scheme of the access legislation precluded the Attorney General from seeking a declaration that particular records are not under the control of a government institution prior to the conclusion of the Commissioner's investigations, the issuance of the report to the government institution and the issuance of a report to the complainant. The Commissioner also appealed the order of the Motions Judge prohibiting the enforcement of subpoena *duces tecum* issued to the applicants on August 11, 2000, which sought the production of the documents at issue in these matters.

The Federal Court of Appeal allowed the Information Commissioner's appeal in part, and set aside the order prohibiting the Commissioner from requiring the applicant to attend to give evidence and bring with them

documents pursuant to the subpoena *duces tecum* issued on August 11, 2000. The Court found that the Motions Judge erred in concluding that the applicants would suffer irreparable harm if a stay were not granted. The Court concluded that, in light of sections 63 and 64 of the Act and the need for an independent review of the government institution's refusal to disclose information, it could not be seriously argued that irreparable harm would result from a review of the documents and evidence at issue by the Commissioner, an authorized officer of Parliament.

However, the Court dismissed the Commissioner's appeal of the Motions Judge's decision to not strike out the applications for judicial review in the Court Files T-1640-00 and T-1641-00. The Court found that the Act does not oust the jurisdiction of the Federal Court under section 18.1 of the *Federal Court Act* to grant a declaration on an application for judicial review. Nonetheless, the Court stated that:

"the Judge hearing the application for judicial review is not precluded from refusing relief in the exercise of his or her discretion on the ground, for example, that it would be premature for the Court to intervene prior to the completion of the Commissioner's investigation and recommendations, especially if there were factual issues to be determined."

Thus, the Court left all such arguments to be raised during the hearing of the merits of the applications for judicial review.

***Attorney General of Canada
and Janice Cochrane v.
Information Commissioner
of Canada*** (T-2276-00 and
T-2358-00) Trial Division

The Attorney General and the Deputy Minister of Citizenship and Immigration Canada brought two applications for judicial review against the Information Commissioner challenging the jurisdiction of the Information Commissioner in issuing two Orders for Production of Documents. These Orders for Production were issued in furtherance of the investigation into the department's actual refusals to disclose certain documents that were the subject of access requests (namely its application of exemptions under the Act) and the department's deemed refusals to disclose other requested documents (namely its failure to give access to documents within a reasonable period of time).

The Orders asked the Deputy Minister or her delegate to produce the following sets of documents: the documents which are the subject matter of the requests, the documents relating to the processing of the requests and to the investigation and any legal opinions concerning such processing. The A.G. and Deputy Minister Cochrane asked the Court to prevent the Information Commissioner from requiring Cochrane to give evidence or produce documents pursuant to the Orders of Production and asked that the effect of the Orders for Production be stayed pending the outcome of the court proceedings.

This case, which challenges the Information Commissioner's powers of investigation, has not yet proceeded to

court. A full account of the outcome will be given in next year's Annual Report. In the interim, however, there have been numerous procedural matters including those relating to the protection of the confidentiality of information pertaining to the identity of the access requester. These procedural matters were set in motion when counsel for the A.G. and the Deputy Minister placed such confidential material on the public court record. The Information Commissioner made an urgent request to the court to have the file sealed to protect the identity of the access requester. The A.G. and Deputy Minister were, as a result, required to file expurgated copies of these documents in which all information which would reveal the identity of the access requester was removed.

***Canadian Tobacco
Manufacturers' Council A and B
(Confidential) v. Minister of
National Revenue, Information
Commissioner of Canada and
Robert Cunningham*** (T-877-00)
(Trial Division)

In this case, the Minister of National Revenue initially refused to disclose information provided by the tobacco industry in relation to marking/stamping on tobacco products to the requester. After a complaint was made to the Commissioner and an investigation was conducted, the Minister of National Revenue determined that it did not have sufficient evidence to justify withholding the records identified as relevant.

The third party, the Canadian Tobacco Manufacturers' Council and others, whose names cannot be released due to a confidentiality order of the Federal Court of Canada, have brought an application under section 44 of the Act to review the decision to disclose the records.

The third parties have raised two main issues in this case. First, are the records identified by the Minister of National Revenue relevant to the request. Second does the exemption in section 20(1) of the Act apply to the records in question.

The Information Commissioner intervened in this matter pursuant to paragraph 42(1)(c) in order to assist the Court by providing evidence obtained during the Commissioner's investigation of the related complaint.

Cross-examinations have been completed, however, the case is not yet ready for hearing.

C. Court Cases not involving the Information Commissioner

***Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. The Minister of the Environment* (T-1111-98) (Trial Division)**

This application for review brought by the requester under section 41 of the *Access to Information Act* does not discuss any legal tests for the application of exemptions under the Act. However, its importance lies in the analysis it provides on the application of the costs provision in section 53 and how the Court treats delays in responding to access requests.

The requester sought disclosure of communications between Environment Canada and Fisheries and Oceans regarding his possible prosecution for depositing effluent into the Red River; the contents of certain files, documents distributed in advance of the new Pulp and Paper Mill Effluent Regulations, and the distribution list. This Office upheld the exemptions raised by the government institution. A number of records were disclosed before and after the application for review was filed, leaving approximately 544 pages and one video tape in dispute.

There was a question of delay in providing records responsive to the access request and in disclosing records not covered by exemptions. Partial releases were made in April and July of 1997. The requester complained to the Information Commissioner under subsection 10(3) of the department's deemed refusal to disclose records he requested. The government department then committed itself to a full response by September 30, 1997, but the response date was extended to November 28, 1997, due to the volume of records. Further partial releases were made in September 1997; November 1997; December 1997; February 1998; March 1998, and up to and following the dates of the hearing of the application for review. In addition, the respondent took seven months from the date of an Order of the Trial Division to disclose better particulars of records which the department alleged to be exempted under the solicitor-client provision (section 23). Although the access request involved a review of approximately 7,655 pages and the processing involved significant third-party consultations, the Trial Judge

(Gibson, J.) still found that the inordinate delay by the respondent in processing the access request contravened the policy of dealing with access requests in a summary manner. Thus, costs were awarded to the applicant under subsection 53(1) of the Act and his application was granted in part.

Stenotran Services v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)
(T-1281-99) (Trial Division)

The Trial Judge dismissed an application brought by Stenotran pursuant to section 44 challenging a decision by the Minister of Public Works and Government Services to disclose the unit prices offered by Stenotran. The latter had been awarded a contract for reporting services at the Competition Tribunal. Stenotran relied upon paragraph 20(1)(b) of the *Access to Information Act*, arguing that the information was commercial, confidential, was supplied to a government institution and was consistently treated as confidential. The Minister argued that the information was not confidential nor was it consistently treated as confidential by Stenotran. The Trial Judge noted that confidentiality should be assessed using an objective standard. She noted that Stenotran (the third party) had the burden of proving that the information in dispute should not be released. She was not persuaded by the confidentiality clause in the "Request for Standing Offer" as it "only ensures that the information will be treated as confidential pursuant to the provisions found in the [Access] Act". Furthermore, the Standing Offer contained a disclosure clause whereby

the company agreed to disclose its standing offer unit prices and that such disclosure was not restricted to other government departments.

Coopérative fédérée du Québec v. Canada (Agriculture and Agri-Food) (T-1798-98) (Trial Division)

The Trial Judge dismissed the application brought by Cooperative fédérée (the third party) pursuant to section 44 for a review of the government's decision to disclose information sent to the Canadian Food Inspection Agency concerning facility inspection reports. The third party relied upon the exemptions in paragraphs 20(1)(c) and (d) of the Act to justify their position against disclosure. The Trial Judge determined that access should not be prohibited only because the information might be unfavorable to the people it concerns. Coopérative fédérée failed to demonstrate, under paragraphs 20(1)(c) and (d), that the disclosure could give rise to a reasonable probability of material financial loss or would prejudice their competitive position or interfere with contractual or other negotiations. Unfair treatment or an unbalanced portrayal by the press of the information in question should not be presumed. The Trial Judge also discounted the third party's argument that the public will incorrectly interpret the information. He found that the third party was merely speculating on the consequence of disclosure and thus, failed to meet the test of "reasonable expectation of probably harm" established by the court. He thus ordered disclosure of the requested information upon the expiration of the time period for Coopérative fédérée to appeal this decision.

Blank v. Canada (Minister of the Environment) (T-1474-99, T-1477-99) (Trial Division)

The Trial Judge rejected these applications pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* in which the applicant claimed that the Minister of the Environment did not provide him with certain records responsive to the request which he suspected were in existence. The Trial Judge found that the Court can only order disclosure as a remedy and thus, cannot exercise its jurisdiction if disclosure has already taken place. Further, there must be some evidence beyond mere suspicion that documents are being withheld. The Trial Judge found that there was no actual or constructive denial of access and that the Court had no jurisdiction to grant an order for a "more thorough search and disclosure." He also found that the additional fee of \$5,700 and 50% deposit charged by the government institution was reasonable for the search and preparation of information responsive to the request for deleted e-mails. He noted that the Act gives the government institution the discretion to weigh the magnitude of the request against the amount of time and effort required to provide the information in order to determine whether to waive the fee.

Merck Frosst Canada Inc. v. Canada (Minister of National Health) (T-262-98) (Trial Division)

The Trial Judge rejected an application pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*, for a review of two decisions by Health Canada to partially disclose information related to the drug FOSAMAX. The Trial Judge found that

Merck Frosst (the third party) failed to discharge its burden of proving that the following exemptions applied: paragraphs 20(1)(a) (trade secrets 20(1)), (b) (confidential financial, commercial, scientific or technical information supplied to government and treated consistently as confidential); and 20(1)(c) (disclosure which could reasonably be expected to result in material financial loss/prejudice). As the third party, in its representations to Health Canada, did not characterize any information as trade secrets, it could not successfully argue paragraph 20(1)(a). As there was evidence that much of the information could be found in the public domain and no evidence was brought by Merck Frosst to demonstrate that the information was confidential, the requirements of paragraph 20(1)(b) were not satisfied. With regards to paragraph 20(1)(c), Merck Frosst failed to provide the Court with evidence that there was a reasonable expectation of probable harm from disclosure of the requested information. The affidavit evidence the company provided only speculated that harm could occur.

D. Legislative Changes

I. Changes to the *Access to Information Act*

When the act entitled: *An Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement* was proclaimed in force on May 11, 2000, a number of other Acts were amended, including the *Access to Information Act*. Subsection 13(1) of the *Access to Information Act* was amended by striking out the word "or" at the end of paragraph (c), by adding the word "or" at the end of paragraph (d) and by adding the following after paragraph (d):

(e) an aboriginal government.

The following was also added after subsection (2):

Definition of "aboriginal government"

(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*.

New government institutions

During the 1999-2000 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others were struck out if abolished. The following amendments were made to Schedule I of the Act:

"Canadian Forces Grievance Board" and "Military Police Complaints Commission" were added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 35, s. 106, with respect to the "Military Police Complaints Commission", in force 99.12.01 and with respect to the "Canadian Forces Grievance Board", in force 00.03.01).

"Mackenzie Valley Land and Water Board" was added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 25, s. 160(2) in force 00.03.31).

"Belledune Port Authority" was added under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2000-175, Can. Gaz., Part II in force 00.05.04).

"Atomic Energy Control Board" was struck out under the heading "Other Government Institutions" and "Canadian Nuclear Safety Commission" was added under the heading "Other Government Institutions" (1997, c. 9, ss. 83 and 84 in force 00.05.31).

"Canadian Institutes of Health Research" was added under the heading "Other Government Institutions" (2000, c. 6, s. 42 in force 00.06.07).

"Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada" was added under the heading "Other Government Institutions" (2000, c. 17, s. 84 in force 00.07.05).

"Anciens combattants" was replaced with "Anciens Combattants" in the French version of the Schedule (2000, c. 34, par. 94(a) in force 00.10.27).

"Canada Ports Corporation" was struck out under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 10, s. 159(1) in force 00.11.01).

"Canadian Tourism Commission" was added under the heading "Other Government Institutions" (2000, c. 28, s. 47 in force 01.01.02).

II. Statutory prohibitions against disclosure of government records

Schedule II

Schedule II of the Act contains statutory prohibitions against disclosure of government records. During the 1999-2000 fiscal year, the following amendments were made to this Schedule:

The reference to "*Canadian Environmental Protection Act*" and the corresponding reference to "sections 20 and 21" were struck out (1999, c. 33, s. 344 in force 00.03.31).

"*Atomic Energy Control Act*" and the corresponding reference to section 9 were deleted and "Nuclear Safety and Control" and a corresponding reference to paragraphs 44(1)(d) and 48(b) were added (1997, c. 9, ss. 85 and 86 in force 00.05.31).

The reference to "subsection 29(1)" opposite the reference to "*Competition Act*" was replaced with a reference to "subsections 29(1) and 29.1(5)" (2000, c. 15, s. 20 in force 00.07.05).

A reference to "*Proceeds of Crime (Money Laundering) Act*" and a corresponding reference to "paragraphs 55(1)(a), (d) and (e)" were added (2000, c. 17, s. 85 in force 00.07.05).

The reference to "subsection 144(2)" opposite the reference to "Canada Labour Code" was replaced with a reference to "subsection 144(3)" (2000, c. 20, s. 25 in force 00.09.30).

III. Private Members' bills to reform the Access to Information Act

During the 2nd session of the 36th Parliament, six different Private Member's bills aimed to reform the *Access to Information Act*. The ones that were tabled before the end of February 2000 were described in last year's annual report. They were Bill C-206 (introduced by J. Bryden), Bill C-329 (introduced by R. Bailey) and Bill C-418 (introduced by R. Borotsik). The Bills that were tabled after the month of March 2000 in the 2nd session of the 36th Parliament are the following:

Bill C-448 was introduced by B. Gilmour (Canadian Alliance, Nanaimo-Alberni) on March 1, 2000. The purpose of the bill was to make all Crown corporations subject to the *Access to Information Act*. The bill did not proceed to second reading.

Bill C-489 was introduced on June 13, 2000 by G. Breitkreuz (Canadian Alliance, Yorkton-Melville). The purpose of the Bill was to:

- i. make Cabinet confidences mandatory exemptions as opposed to exclusions;
- ii. exclude from the exemption documents that refer to, but do not reveal the substance of Cabinet confidences and certain other documents;
- iii. shorten the exemption period for Cabinet confidences from twenty to fifteen years; and

- iv. to provide that in the Federal Court, the special procedures existing for other sensitive matters such as defence be followed for Cabinet confidences and review of Cabinet confidences to be handled only by Commissioner, Assistant Commissioner or specified officers.

The bill did not proceed to second reading.

Bill C-494 was introduced on September 19, 2000 by B. Casey (PC Cumberland-Colchester). The purpose of the bill was to subject NAV CANADA to the provisions of the *Access to Information Act*. The bill did not proceed to second reading.

In the first session of the 37th Parliament commencing in January of 2001, only one Private Member's bill proposing to reform the *Access to Information Act* has been tabled at this time, it is the following:

Bill C-249 has been introduced on February 7, 2001 by R. Borotsik (PC Brandon-Souris). The Bill has been placed in the order of precedence February 8, 2001. The purpose of the bill is to define "government institution" in section 3 of the *Access to Information Act* to mean any department or ministry of state of the Government of Canada listed in Schedule I, any body listed in Schedule I or any Crown corporation as defined in the *Financial Administration Act*, and including the Canadian Wheat Board.

CHAPTER VII

Corporate Management

The Privacy and Information Commissioners share corporate services while operating independently under their separate statutory authorities. These shared services—finance, human resources, information technology and general administration—are centralized in the Corporate Management Branch to avoid duplication of effort and to save money for both government and the programs.

The Branch is a frugal operation with a staff of 19 and a budget representing 13% of total program expenditures. In spite of the fact that the budget was slightly lower than the previous year, the Branch managed to fulfill its predetermined objectives. For example, the Government’s Financial Information Strategy was successfully implemented by Financial Services on April 1, 2000; conversion to the Universal Classification Standard progressed on schedule; obligations associated with the new *Employment Equity Act* were met, and great strides were achieved in implementing a records management system (RDIMS).

Resource Information

The Branch continued to pursue innovative approaches to the delivery of its program without adversely affecting the quality of service to the access program during fiscal year 2000-2001. As indicated previously, resource constraints have had a serious, adverse affect on the timeliness of service to the public.

The Offices’ combined budget for the 2000-2001 fiscal year was \$13,331,000. Actual expenditures for 2000-2001 were \$13,128,178 of which personnel costs of \$8,298,784, professional services expenditures of \$1,224,909, and acquisition costs of machinery and equipment \$1,366,538 accounted for more than 80 percent of all expenditures. The remaining \$2,237,947 covered all other expenditures including postage, telephone, office and office supplies.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (resources by organization/activity) and Figure 2, (details by object of expenditure).

Figure 1: Resources by Organization/Activity (2000-2001)

	FTE's	FTE Percent	Totals	Exp. Percent
Privacy	56	50%	7,292,795	56%
Corporate Management	19	17%	1,860,223	14%
Information	37	33%	3,975,160	30%
Total	112	100%	13,128,178	100%

Figure 2: Details by Object of Expenditure

	Information	Privacy	Corporate Mgmt.	Total
Salaries	2,437,876	3,774,726	928,182	7,140,784
Employee Benefit Plan Contributions	463,200	544,260	150,540	1,158,000
Transportation and Communication	67,836	261,299	186,801	515,936
Information	118,470	969,475	3,822	1,091,767
Professional Services	398,755	584,913	241,241	1,224,909
Rentals	510	33,036	27,657	61,203
Repairs and Maintenance	23,743	327,711	65,359	416,813
Materials And Supplies	34,461	62,309	54,856	151,626
Acquisition of Machinery and Equipment	430,043	734,812	201,683	1,366,538
Other Subsidies and Payments	266	254	82	602
Total	3,975,160	7,292,795	1,860,223	13,128,178

*Note: Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.

APPENDIX A

DELAY REPORT CARDS

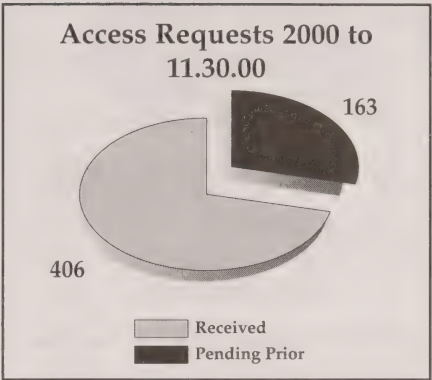
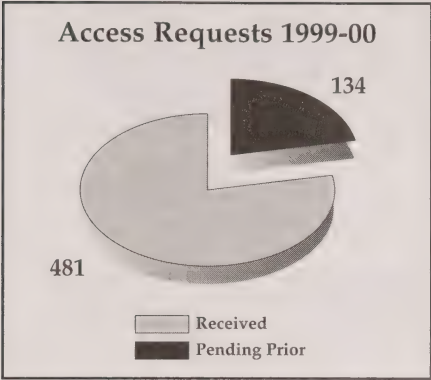
INDEX

DEPARTMENT	PAGE #
Fisheries and Oceans Canada	i – xv
Canada Customs and Revenue Agency	xvi-xix
National Defence	xx-xxvi
Citizenship and Immigration Canada	xxvii-xxxii
Transport Canada	xxxiii-xl
Foreign Affairs and International Trade	xli-ylvii

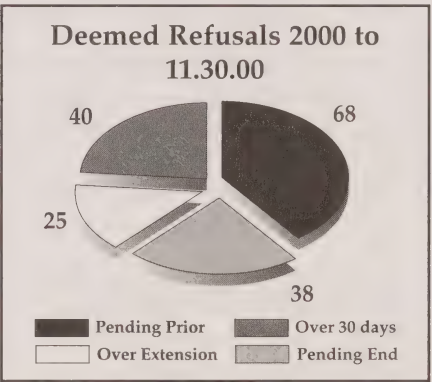
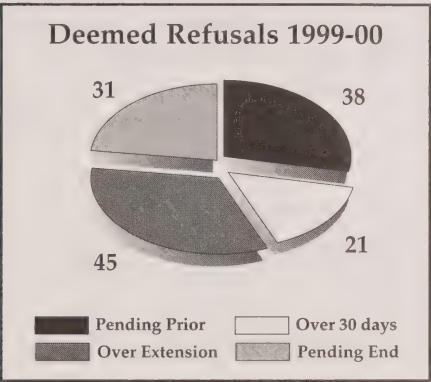
FISHERIES AND OCEANS

Statistical Information

1. Requests



The charts above present a good visual picture of F&O's request backlog.



At the outset of the 1999-00 fiscal year, F&O's Access to Information Office had 134 outstanding requests—21 (15.7%) were already in a deemed-refusal situation. The 2000-01 fiscal year shows an increasing backlog at the start of the year with 163 outstanding requests—38 (23.3%) in a deemed-refusal situation.

With 481 new requests received in the 1999-00 fiscal period and 406 new requests received in 2000-01 to

November 30th, a trend of an increasing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to the ATI Office. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated. The statistics show that, in the review period, the new request to deemed-refusal ratio is $406:133=32.8\%$. This earns a grade of F on this report card which represents unacceptable performance.

The time taken to complete new requests also shows problems in meeting the time requirements of the Act.

In 1999-00, processing times for 31 requests completed beyond the 30-day statutory limit without an extension were:

- 22 (71.0%) took an additional 1-30 days to complete
- 4 (13.0%) took between 31 to 60 additional days
- 3 (9.5%) took between 61 to 90 additional days
- 2 (6.5%) were completed in over 90 additional days

In 2000-01 to November 30th, additional processing times for 40 non-extended new requests were:

- 27 (67.5%) took an additional 1-30 days
- 6 (15.0%) took between 31 to 60 additional days
- 4 (10.0%) took between 31 to 90 additional days
- 3 (7.5%) were completed in over 90 additional days

(This did not include completion figures for the deemed-refusal backlog, since the self-audit questionnaire did not ask F&O's ATI Office to provide that information.)

For extensions taken and not met, the following time delays occurred.

In 1999-00, of the 84 time extensions, 45 (53.6%) exceeded the extension of time as follows:

- 20 (44.4%) took an additional 1-30 days
- 12 (26.7%) took between 31-60 additional days
- 9 (20.0%) took between 61-90 additional days
- 4 (8.9%) were completed in over 90 additional days

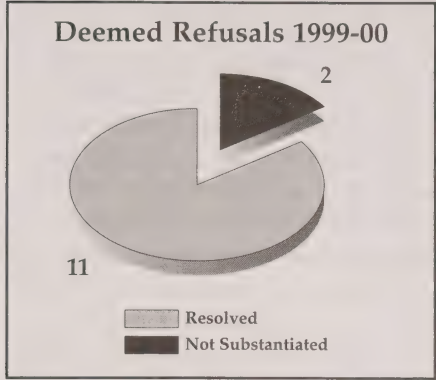
For completed requests received this fiscal year, 25 (37.9%) exceeded the extension of time as follows:

- 16 (64.0%) took an additional 1-30 days
- 6 (24.0%) took between 31-60 additional days
- 2 (8.0%) took between 61-90 additional days
- 1 (4.0%) were completed in over 90 additional days

As of November 30, 2000, 68 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time beyond the time requirements of the Act for these outstanding requests is unknown.

Of note, F&O is reducing the time taken to respond to delayed requests even as the volume of requests increases.

2. Complaints—Deemed Refusals

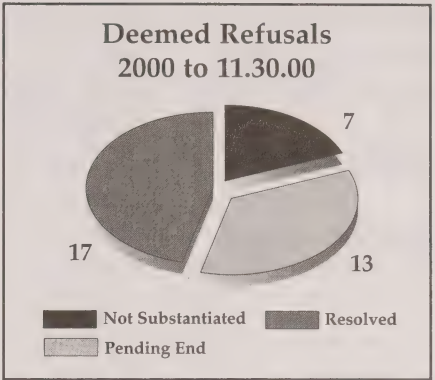


In 1999-00, the Office of the Information Commissioner received 13 deemed-refusal complaints against F&O – 11 (84.6%) were upheld (resolved).

In 2000-01, as of November 30, the Information Commissioner’s Office received 37 deemed-refusal complaints. Of the 20 completed complaints, 13 (65%) were upheld (resolved).

3. ATI Office—Staff

The processing of access requests is the responsibility of the ATI Office under the direction of the ATI Director. The office is also responsible for processing requests under the *Privacy Act*. The staff of the ATI Office is comprised of 11 other employees — a Deputy Coordinator, 7 officer-level and 3 support staff. In 1999/2000 to November 30, five consultants and two support staff were also working in the ATI Office processing access requests. The ATI Director is of the view that the number of staff is not sufficient to meet the ATI processing needs of the department.



4. ATI Office—Budget

The ATI salary dollar budget for 2000-01 is \$561,000 for 12.1 person years. The 1999-00 budget was \$461,000 for 9.0 person years. The 1998-99 budget was \$436,000 for 9.8 person years.

The ATI operating budget for 2000-01 is \$302,200. For previous years, the 1999-00 budget was \$319,300 and the budget for 1998-99 was \$329,200. The portion of the budget allocated for training for the above years was not available.

5. Allotted Times for Request Processing

The 30-day statutory time limit allows 20 days for processing. F&O’s current planned turnaround times are listed below. The F&O chart allows 30 working days to respond to a request (without an extension).

Area	Turnaround Time
Receipt ATI Office	1 day
Retrieval OPIs	10 days
Processing ATI Office	7 days
Review / Concur OPIs*	10 days – 90% of requests
Communications	1 day - 35% of requests
Delegated Approval and Mail Out ATI Office	1 day

* review/concur: the OPI provided the records to the ATI Office without recommendations on exemptions or the ATI Office did not agree with the recommendations of the OPI. The records are returned to the OPI with the ATI Office recommendations for exemptions to obtain the concurrence of the OPI.

Sources of Delay

There appear to be a number of reasons for the delay problem at F&O. The reasons include insufficient information to and follow-up by senior management, a lack of exercise of the delegation authority to make decisions under the *Access to Information Act*, a cumbersome approval process and delays by OPIs in searching for and retrieving records.

1. Senior Management Support

There are varied reasons why delays occur in responding to access requests within the timeframes established by the *Access to Information Act*. Senior management must be aware when the number of requests in a deemed-refusal situation start to increase and accumulate in an unacceptable backlog of delayed responses to requesters. Senior management also needs to be informed of the remedial measures that can be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

The remedial plan can only be organized after the department analyzes the causes of the delays.

To maintain effective oversight of the access process, senior management should receive routine reporting on the status of requests, including adherence to the statutory timelines. The F&O ATI Office does provide weekly reports to offices of three of the headquarters Assistant Deputy Ministers. A routine report is not provided to the offices of the other Assistant Deputy Ministers or the offices of the Regional Directors.

Although “on request” reports are provided to senior management, there is no routine reporting. Routine reporting allows senior management to gauge how the overall department is performing against planned performance measures. This type of reporting will also provide senior management with the information necessary to monitor actions taken to reduce the number of requests in a deemed refusal situation.

2. Approval Delegation

The F&O Delegation Order establishes the authority and process for making recommendations and decisions on access requests. The Delegation Order dated April 1995 delegates certain responsibilities under the *Access to Information Act* to either the Director, ATI or the ATI Coordinator. There is no longer an ATI Coordinator’s position (although there is a position Director and Deputy ATI Coordinator). The Delegation Order requires updating to reflect the responsibilities of the Director and the Deputy ATI Coordinator for decision-making under the Act. There may also be an opportunity to delegate administrative

decisions under the Act to ATI Officers. Examples of such decisions are fee notices and notices to third parties.

3. Approval Process

In our view, although the current Delegation Order provides delegated authority to two individuals in the ATI Office, in practice a form of collective decision-making through “concurrence” takes place.

The OPI is expected to return records responsive to the access request to the ATI Office with recommendations on exemptions that might apply or identification of sensitive records. Examples of sensitive records cited in the department’s information to OPIs are records that form part of an ongoing investigation, records subject to solicitor-client privilege, research records awaiting publication or Cabinet confidences. The Sector Assistant Deputy Minister or a delegated official is expected to sign off on the recommendations of the OPI before forwarding the records to the ATI Office.

In many cases, the records are sent to the ATI Office without any recommendations. When the records arrive without recommendations or the ATI Office does not agree with the OPI recommendations, the ATI Office recommendations and records are returned to the headquarters or regional OPI for concurrence. The concurrence is obtained via the Review/Concur Memo. Approximately 90% of requests are returned to OPIs for review/concurrence.

Other parts of the organization that may be part of the review process include the Minister’s Office (30% of requests), Legal Services (1%) and the Deputy Minister’s Office (2%). For the above offices, the review is in parallel with the OPI review/concur part of the access process.

Communications also reviews the records waiting for disclosure for 35% of access requests. Communications will receive the disclosure package as part of the access process.

As part of the concurrence process, the Policy Sector receives copies of records related to federal/provincial relations even if Policy did not provide the records responsive to a request and if the records are going to be disclosed. The notification is done by issuing a Review/Concur Memo to the Policy Sector.

Because concurrence is a subtle form of approval, it is unclear who precisely is accountable for decisions under the Act. Although words like review and concur are used to describe the stage in the approval process, the effect of multiple notifications and “sign-offs” prior to the release of records appears to create an institutional culture of “play it safe”.

The Table below provides information on the time taken by OPIs in 2000-01 to November 30th to complete the concurrence stage for access requests closed during the period.

Performance Report - Summary

Criteria: Request Type = Access; Date Created Between 04/01/2000 and 11/30/2000

Name	Number Days of Times	Total Working Days		Avg Working	
		Elapsed	Overdue	Elapsed	Overdue
INTERNAL REVIEW/CONSULT					
Aboriginal Affairs	81	826	363	10.20	4.48
Access to Information and Privacy Secretariat	21	166	56	7.90	2.67
Aquaculture and Oceans Science	1	25	3	25.00	3.00
Aquaculture Development	2	8	0	4.00	0.00
Associate Deputy Ministers Office	1	8	0	8.00	0.00
Canadian Coast Guard (CCG)	17	297	225	17.47	13.24
Central and Arctic Region	20	173	36	8.65	1.80
Commissioners Office (CCG)	4	22	3	5.50	0.75
Communications Directorate	20	258	166	12.90	8.30
Conservation and Protection	11	93	27	8.45	2.45
Corporate Services	3	20	11	6.67	3.67
Deputy Ministers Office	1	9	1	9.00	1.00
DFO Legal Services	2	63	52	31.50	26.00
Finance and Administration, Corporate Services	7	26	0	3.71	0.00
Fisheries Management	33	664	498	20.12	15.09
Gulf Region	20	165	65	8.25	3.25
Habitat Management and Environmental Science	8	37	3	4.63	0.38
Human Resources	3	3	0	1.00	0.00
Information Management & Technical Services	12	45	3	3.75	0.25
International Affairs	5	24	2	4.80	0.40
Level Two	9	25	0	2.78	0.00
Maritimes Region	103	1,003	355	9.74	3.45
Minister's Office	17	196	116	11.53	6.82
Newfoundland Region	30	285	127	9.50	4.23
Oceans	26	227	50	8.73	1.92
Office of Sustainable Aquaculture	1	9	3	9.00	3.00
Pacific Region	45	649	394	14.42	8.76
Policy	15	282	190	18.80	12.67
Policy, Coordination & Liaison Program, Planning and Coordination	1	7	1	7.00	1.00
Real Property Management	3	17	1	5.67	0.33
Région Laurentienne	1	2	0	2.00	0.00
Resource Management	16	149	56	9.31	3.5
Review Directorate	24	225	104	9.38	4.33
Science	6	17	3	2.83	0.50
	17	101	25	5.94	1.47

The Table shows that the review/concur process is a major contributor to delays in responding to access requests. The department allocates up to 10 calendar days for the review/concur stage and the Table provides information in working days. In working days, the allocated time would be between six and eight days.

The access process should be reviewed to eliminate the need for multiple sign-offs. A revision to the Delegation Order and streamlining of the approval process should be accompanied by a direction from the Minister that the individual holding delegated authority is the only individual both responsible and accountable for decisions under the Act.

This recommendation is not meant in any way to discourage a strong communication network between OPIs and the ATI Office to discuss an access request and the response to the request. The ATI Coordinator and ATI Officers are the staff in institutions who have expert knowledge of the *Access to Information Act*. Consultation must take place with program staff and others involved in the process as part of the process for responding to access requests. Our view is that the consultations should take place as part of the records processing by the ATI Office, not as a separate step in the

process requiring multiple reviews and/or sign-offs. Adding additional steps in the access process usually lead to delays in response times and increases in the number of requests in a deemed-refusal situation.

4. Allocation of Processing Time

An institution has 30 calendar days to respond to an access request unless a time extension is taken under section 9 of the Act. The overall processing time is allocated by stage in the process to ensure that each party is aware of the time allocated to them. For example, the OPIs at F&O have ten days to locate and retrieve records responsive to an access request (among other responsibilities relating to a request).

In reviewing the planned versus actual processing time at F&O, it was evident that the performance standard was not being met for those parts of the organization that were measured. The Table below provides information on the delays encountered in retrieving records and the review/concur process. The planned versus actual performance of all of the functions in the department with responsibilities in the access process is not available.

Table on Planned Versus Actual Processing Time

Processing Stage	Allocated Time Calendar Days	Actual Time Working Days April 1/98 to March 31/99	Actual Time Working Days April 1/99 to March 31/00	Actual Time Working Days April 1/00 to Nov. 31/00
Receipt	1			
Retrieval	10	13.24	20.27	12.17
Processing	7			
Concur	10	9.65	13.29	10.45
Communications	1			
Approval	1			

The Act provides 30 calendar days or 20 working days to respond to requests. The above Table shows that the average time to respond to requests from April 1, 2000 to November 30, 2000 was 22.62 working days for only two stages of the access process. Information on the actual time taken for other stages of the access process was not available.

It essential to maintain information on performance measures for all stages of the access process and to make that information available to those parts of the organization involved in the process. The information is also needed by senior management of the department on a routine basis to assess the magnitude of and remedies for delays in responding to access requests. Currently, senior management is not provided with a routine report on requests in a deemed-refusal situation. As well, only three Headquarters Assistant Deputy Ministers' Offices receive routine reports on requests in a deemed-refusal situation (as well as other information on the nature and status of requests).

5. Operational Areas (OPIs)

OPIs are required to search for and retrieve records to respond to access requests. The OPIs are required to provide records to the ATI Office within ten calendar days of receipt of the request from the ATI Office.

On receipt of an access request, the ATI Office generates an e-mail in approximately one day to the OPI describing the request (the actual access request is no longer sent to the OPIs). The OPI contact is an individual in a Sector Assistant Deputy Minister's Office (in a few cases, a Director General's Office reporting to an Assistant Deputy Minister will be contacted directly) in Headquarters and a Regional Director's Office in Regions. The OPI contact is responsible for:

- receiving the email retrieval memo sent by the ATI Office
- disseminating the request to the offices within the sector that hold the records relevant to the request

- providing the ATI Office with the status of requests when contacted
- providing estimates for the time required to search for records
- forwarding all relevant records from the sector to the ATI Office
- providing support and guidance to ensure that the sector meets deadlines and requirements specified under the *Access to Information Act*.

Once the Sector OPI has retrieved the records and recommendations are prepared for release or withholding of the records or identifying sensitive records, the Assistant Deputy Minister, Regional Director or a delegated official is supposed to sign-off on the recommendations. The recommendations are provided along with the records to the ATI Office. In some cases, the records will be sent to the ATI Office without any OPI review.

The Table below presents information from ATIPflow on the planned versus actual time taken by OPIs this fiscal year to November 30th to retrieve records. Note that the information is in working days and that the department has 20 working days to respond to access requests where there is no time

extension. Where an extension was claimed and the extension was due to records retrieval, the OPI received a further allocation of days that is factored into the statistics below. The “overdue” column reflects the time taken beyond the total number of days allocated to the OPI for retrieval of records.

In the current fiscal year to November 30th, it took OPIs an average 12.17 working days to retrieve records. The planned allocation of time is 10 calendar days. The Table shows that there is a need to reinforce the time requirements of the Act by instituting measures to comply with the requirements.

Performance Report - Summary

Criteria: Request Type = Access; Date Created Between 04/01/2000 and 11/30/2000

Name	Number Days of Times	Total Working Days		Avg Working	
		Elapsed	Overdue	Elapsed	Overdue
RETRIEVEAL					
Aboriginal Affairs	62	1,314	1,005	21.19	16.21
Access to Information and Privacy Secretariat	1	1	0	1.00	0.00
Aquaculture Development	7	52	2	7.43	0.29
Associate Deputy Ministers Office	9	92	43	10.22	4.78
Canadian Coast Guard (CCG)	22	199	51	9.05	2.32
Central and Arctic Region	48	584	326	12.17	6.79
Commissioners Office (CCG)	30	230	48	7.67	1.60
Communications Directorate	73	683	271	9.36	3.71
Conservation and Protection	67	653	274	9.75	4.09
Corporate Services	1	16	8	16.00	8.00
Deputy Ministers Office	12	253	195	21.08	16.25
Finance and Administration, Corporate Services	62	636	228	10.26	3.68
Fisheries Management	108	1,663	867	15.40	8.03
Gulf Region	88	930	386	10.57	4.39
Human Resources	19	195	80	10.26	4.21
Information Management & Technical Services	92	1,091	480	11.86	5.22
International Affairs	20	152	55	7.60	2.75
Level Two	7	122	46	17.43	6.57
Maritimes Region	104	966	348	9.29	3.35
Minister's Office	35	554	313	15.83	8.94
Newfoundland Region	94	1,097	458	11.67	4.87
Oceans	74	1,183	660	15.99	8.92
Office of Sustainable Aquaculture re	5	58	26	11.60	5.20
Pacific Region	122	1,704	649	13.97	5.32
Policy	84	867	274	10.32	3.26
Program, Planning and Coordination	18	254	147	14.11	8.17
Real Property Management	6	41	9	6.83	1.50
Region Laurentienne	51	477	153	9.35	3.00
Resource Management	69	705	341	10.22	4.94
Review Directorate	35	359	150	10.26	4.29
Science	64	1,075	656	16.80	10.25
Security	1	1	0	1.00	0.00
Small Craft Harbours	13	93	27	7.15	2.08
Year 2000 Directorate	2	12	0	6.00	0.00

The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year up to November 30th should be identified and measures taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The measures should be part of an overall plan to bring the department into substantial compliance with the Act by March 31, 2002. The ATI Improvement Plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities. The plan should be monitored by the Senior Management Committee of the department.

6. ATI Office

The ATI Office maintains the ATIPflow System to manage the access request caseload. The System is capable of providing numerous reports to manage and report on the caseload. Routine reporting on a departmental basis of pertinent, timely information provides OPIs and senior management with information to gauge how the department is processing the ATI caseload. Routine reporting also provides a vehicle for communicating information to provide an early warning of increasing workloads. The ATI Office should review the reporting capabilities of ATIPflow System to determine what routine reporting would support efforts to keep the access process on track.

The number of access requests and the pages processed are both increasing at F&O. To manage the increasing workload, the ATI Office has engaged five consultants since April 1, 2000. Consultants (or contractors) are useful for peaks in the workload. When the workload trend is increasing in the longer term for the ATI Office, the long

term use of consultants does not represent value for money. Funding for a consultant will cost considerably more than funding for an employee. Any knowledge about the organization's records and access process will disappear with the end of the consultant's contract.

7. Training and Process Documentation

For OPIs to complete their part of the access process, ATI training and documented procedures including timelines are required.

OPIs expect strong support from the ATI Office in training to understand precisely what their responsibilities are under the *Access to Information Act*, particularly with respect to timelines and extensions. In addition, the OPIs need procedural and instructional information on how to carry out tasks assigned to them as part of the process for responding to access requests.

Training is an essential component of ATI operations. A properly planned and delivered ATI training program will provide OPIs with the ability to fulfill their responsibilities in the access process. A planned approach will maximize the training expenditure.

The ATI Office offers training on an "as requested" basis. A proactive approach to training would complement existing training. The ATI Office should develop a training plan that includes priorities, staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATI responsibilities for delivery of the training.

The ATI Office is in the best position to identify training priorities. The office understands the level of knowledge of OPIs on the *Access to Information Act* through interaction on access requests. The office is aware of complaints about problems in meeting the requirements of the Act and is aware of departmental issues that may impact on the Act.

The ATI Office has developed a number of memos, ATIP Desktop Procedures and training material that describe the access process and OPI responsibilities. In addition, the ATI Office has a very good description of the overall access process including complaints on the departmental Internet site at http://www.dfo-mpo.gc.ca/atip-aiprp/uguide_e.htm.

The information on e-mails and memos to OPIs that partially describe the access process are useful focused reminders of individual tasks.

Management Response to the Problem of Delay

1. Operational Areas (OPIs)

F&O is a department of approximately 10,000 employees dealing with varied responsibilities. The responsibilities include Coast Guard matters, science and fish habitat issues, fish management duties and concerns, aboriginal rights to the fishery, international and federal/provincial issues, *Fisheries Act* violations and investigations, and many legal and policy matters related to the fishery. The ATI Office has the expertise in applying the provisions of the *Access to Information Act*, but its officers cannot be experts in all of the areas in which the department is involved.

The lack of recommendations from most F&O OPIs concerning the disposition of records (whether to exempt, sever or disclose) has been a serious concern for the ATI Office. The lack of recommendations has been the cause of many delays in responding to access requests. The ATI officers continually contact many OPIs to clarify the nature and sensitivity of records before the ATI Office can make a determination on the question of whether records are exempt or should be disclosed. As well, in part due to the lack of recommendations received "up front" when the records are retrieved by OPIs and provided to the ATI Office, a cumbersome review/concur or approval process is in place. The review/concur process results in further delays.

In order to facilitate the provision of records to the ATI Office in a timely manner, the ATI Coordinator reduced the number of copies required from OPIs from two to one copy of relevant records. Given the large volume of pages processed by F&O (more than 130,000 in the last fiscal year), this has resulted in a significant reduction in time and paper burden for OPIs.

2. Management Support

Memos were sent by the Deputy Minister of F&O and the Assistant Deputy Minister, Corporate Services, clarifying the roles and responsibilities of F&O employees concerning the *Access to Information Act*. The memos make it clear that there is a requirement to provide recommendations when records are retrieved by OPIs and sent to the ATI Office.

As well, an e-mail memo from the ATI Office was initiated during the year 2000 and is now sent to all OPIs instead of a hard copy memo. The e-mail is used to inform OPIs of the particulars of an access request. This initiative is another significant time saver for the access process and the initiative has reduced the paper burden on F&O OPIs. The e-mail memo provides clear instructions to OPIs in Headquarters and the regions concerning the retrieval of records in response to an access request. The memo also calls for recommendations to be provided by the OPIs on the release of records.

With the cooperation of all sectors, the ATI Coordinator requested that each sector provide a designated ATI contact in order to facilitate the retrieval and tracking of access requests. These individuals are the primary contacts for ATI files related to their respective sectors. The ATI Office held a training session for the F&O ATI contacts in which their roles and responsibilities as well as their concerns were discussed. This initiative has streamlined the retrieval process and helped facilitate more timely responses to access requests.

3. ATI Office

Weekly staff meetings are held to discuss office issues and special files as well as to brief new employees (including consultants) on changes to the F&O ATI desktop procedures. The ATI Office currently keeps track of changes to its procedures in a desktop manual that is available to all staff via a shared drive. The manual helps to ensure a consistent staff approach to processing requests and ensure the most effective processes are in place for timely delivery of ATI services.

An Introduction to ATI, a concise summary of the ATI roles and responsibilities of employees, has been prepared and will be included in an orientation kit for all new F&O employees. The kit currently is under development by the Human Resources Branch of the department. The kit is an amalgamation of information that all new F&O employees will need.

In March 2000, senior management approved three additional resources for the ATI Office. This includes a PM-05 Deputy ATI Coordinator, one part-time PM-03 position and a PM-02 Officer Trainee.

The delay problem in responding to access requests has been identified as a priority that will be addressed. As part of the overall plan to deal with F&O delay problems, F&O senior management made a commitment to provide additional officer-level resources in 2001.

4. ATI Training and Awareness

An ATI Intranet site is on line for the use and reference of F&O employees. An ATI Internet site has also been created and is available for use by the public.

ATI awareness training is an ongoing project carried out by the ATI Office. During the last two years, sessions were conducted in all regions, and yearly visits are planned in all regions in the future. Awareness sessions are conducted in F&O Headquarters on an ongoing basis upon request.

Recommendations

This review recommends the following:

- The ATI Coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout F&O. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.
- Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATI Office with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.
- The Delegation Order should be revised to reflect the intent to delegate to the ATI Director and Assistant ATI Coordinator sole responsibility for making decisions under the *Access to Information Act*. Consideration should also be given to the delegation of administrative decisions under the Act to ATI Officers.
- The ATI Director should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the approval process has been completed.
- The approval process should be reviewed to remove steps that do not add value to the process, particularly the review/concur stage and the Communications review.
- The department should develop an ATI Improvement Plan. The Plan should identify the sources of the delays in responding to access requests and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. The plan should be monitored by the Senior Management Committee of the department.
- The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year up to November 30th should be identified and remedial measures developed for incorporation into the ATI Improvement Plan.
- An information sheet or a schedule of expected turnaround times on the e-mail to OPI clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process should be incorporated into the process. This might help those unfamiliar with the process to understand the tight timelines.

- A training plan should be developed for the 2001-02 year that includes priorities, staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATI responsibilities for delivery of the training.
- If an extended date will not be met, the ATI Office should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.
- Performance contracts with operational managers should contain consequences for poor performance in processing access requests.
- F&O should come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31, 2002.
- ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers.
- The use of consultants to provide processing resources for long-term increases in the ATI workload should be reviewed to determine what the best value for money approach is to staffing for the increased workload.

CANADA CUSTOMS AND REVENUE AGENCY

Summary

The Agency has made noteworthy progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the Agency's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the Agency received a red alert grade of F with a 85.6 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998, to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 51.5 %. Of particular note at the time was that the length of time

taken to respond to requests in a deemed-refusal situation was substantially reduced compared with the previous year.

This report reviews the progress of the Agency to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the last update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

The Agency is now in "borderline compliance" with the Act for the period April 1, 2000, to November 30th. This represents a grade of C with a request to deemed-refusal ratio of 14.9 %. The attainment of this ratio denotes substantial progress in reducing an extremely burdensome deemed-refusal situation.

All of the trend lines are in the right direction. The number of requests carried over from the previous year in a deemed-refusal situation continues to decrease both in absolute numbers and as a percentage of requests carried over. The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation continues to decrease rapidly as shown on the following table.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-March 2000	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	134	26
31-60 days	52	5
61-90 days	30	6
Over 91 days	43	0

The Agency may want to consider the following measures to achieve a Grade of B that constitutes “substantial compliance”.

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons for the requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures are required to bring the Agency into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The Agency should conduct an analysis of the specific reasons for requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000 and develop a plan with specific measures to reduce the number of future requests in a deemed-refusal situation.

2. Training Plan

To maintain the progress to date, the Agency should identify training priorities for 2001/02 that assist with the reduction in the number of requests in a deemed-refusal situation. Training priorities can be identified by the ATI Office through daily interaction with OPIs, assessment of complaints under the Act and assessment of Agency issues that have or may impact on the Act.

Recommendation # 2

The Agency should develop a Training Plan for 2000/01/02 with specific priorities for the continued reduction in requests in a deemed refusal situation.

3. Build on Performance

The Agency should continue to devote the resources necessary to build on its efforts and increased performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Recommendation # 3

The Agency should establish a target date of March 31, 2002 to be in substantial compliance with the time requirements of the Act.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. **The Canada Customs and Revenue Agency should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

In 2000/01 other programs contributed \$800,000 through an internal reallocation of funds in the Agency. In 2001/02, the \$800,000 will be included in the funding base of the ATI Office. The ATI Office currently has 52 FTEs approved.

2. **The Agency should identify and implement additional measures needed to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by December 30, 2000.**

The Agency continues to improve its practices to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. Training is continuing and further measures are planned for implementation in 2001/02 as described below.

3. **The Agency should develop and circulate to operational managers information reports on the planned versus actual performance of those parts of the organization with responsibilities in the access to information process.**

On April 1, 2001, the upgraded ATIP Tracking System in the ATI Office will allow the office to report on planned versus actual performance reporting for those parts of the organization involved in the access process. The planned time for the access process is:

Initial preparation – 4 days
Search, locate and provide records to ATI Office – 8 days
Record analysis – 10 days
Record preparation – 6 days
Approval – 2 days

The current average for OPIs is seven days. What is currently not tracked is the time taken to return to OPIs for missing records, if applicable. The fact that records are missing is often only discovered during the records analysis stage.

4. **The Coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

The ATI Coordinator has full delegated authority but has not been directed by the Minister to exercise the delegation when deadlines are not met.

5. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

The ATI Coordinator is meeting with all Assistant Commissioners' Management Committees to provide awareness training. In addition, approximately 700 staff have received awareness training on the Act this year.

A Policy, Consultation and Training Group is being formed in the ATI Office. The Group will develop a Training Action Plan for 2001/02. It is anticipated that a training module for new managers will be developed. The ATI Training Manager will be working with Human Resources Branch to determine how this training module can best meet the needs of new managers.

6. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

Meeting ATI program expectations was one of a number of key commitments proposed for the 2000/01 cycle of performance agreements for EX and SM performance agreements. Although it was not ultimately selected as an Agency-wide "Key Commitment", it was listed in the Guideline on completing performance agreements. It was listed as an example of a key commitment that might apply to an executive's organization and therefore be included in the performance agreement. In the Guideline under Program Delivery, the following information was provided:

"Targets should be as specific as possible (e.g.: increase by % the number of cases completed per FTE; meet X% of the time the turnaround timeframe for ATI requests)".

NATIONAL DEFENCE

Summary

The department has made noteworthy progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 69.6 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998 to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 38.9 %. Of particular note at the time was that the length of time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation was substantially reduced compared with the previous year.

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

The department is now "below standard compliance" with the Act for the period April 1, 2000, to November 30th. This represents a grade of D with a request to deemed-refusal ratio of 17 %. The attainment of this ratio denotes substantial progress in reducing an extremely burdensome deemed-refusal situation.

All of the trend lines with the exception of the time to respond to extended requests in a deemed-refusal situation are in the right direction to continue reducing the number of requests in a deemed refusal situation. The number of requests carried over from the previous year as requests in a deemed-refusal situation continues to decrease. The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation continues to decrease rapidly for non-extended requests as shown on the following table.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999- Nov. 2000	April 2000- Nov. 2000
1-30 days	126	39
31-60 days	36	1
61-90 days	12	0
Over 91 days	5	1

For requests in a deemed-refusal situation where a time extension was taken, the following table shows an increase in the number of requests.

Table: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999- Nov. 2000	April 2000- Nov. 2000
1-30 days	30	36
31-60 days	7	12
61-90 days	2	4
Over 91 days	2	0

The department may want to consider the following measures to support continuing progress to achieve a Grade of B that constitutes “substantial compliance” with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of

the reasons for the requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures are required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The department should conduct an analysis of the specific reasons for requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000 and develop a plan with specific measures to reduce future deemed-refusal situations.

2. Proactive Training Plan

The ATI Office is in the position to identify where ATI training needs are in the department. To date, the department ATI Office has taken a reactive approach to training.

Training requirements can be identified from daily interaction with OPIs, dealing with complaints under the *Access to Information Act* and dealing with briefings on policy and other issues involving the Act. The training requirements should be prioritized to strategically plan where the most value will be derived from ATI training.

Recommendation # 2

The department should develop a Training Plan for 2001/02 with specific priorities for the continued reduction in the number of requests in a deemed-refusal situation.

3. Information Sheet

A clear plan of how days are allocated to the access process by process stage and accountable organizational unit lets all members of the "team" understand their critical role in a process with tight timelines. This information should be a routine part of the information circulated with each access request.

Recommendation # 3

Information on the days allocated to each stage of the access process should be part of the information circulated with each access request.

4. Performance Contracts

The department is considering at which management level performance contracts will include targets for ATI timelines. The performance accountability should reside with those individuals in the department responsible for managing the access process timelines.

Recommendation # 4

Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines for access requests.

5. Build on Improvements

The department has made substantial progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation subject to complaints. It is important to build on these efforts to maintain the momentum evident in the progress to date.

Recommendation # 5

The department should continue to devote the resources and effort necessary to build on its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. **National Defence should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

The department has continued to devote resources to meet the requirements of the Act. Because of difficulties recruiting staff, the department has relied on contract consultants to offset shortfalls in existing staffing levels. The department views the use of private sector consultants as a short-to-medium-term solution to provide time to implement a staffing plan. The staffing plan will allow a significant reduction in the contract work by the end of 2000/01. The Plan includes reclassifying ATI positions at appropriate levels and staffing the positions to reduce the use of consultants. The staffing recruitment difficulty the department is encountering appears to be shortage of ATI expertise because a number of other departments and organizations are also recruiting ATI staff.

2. **The department should identify and implement additional measures needed to come into substantial compliance with the *Access to Information Act* by December 31, 2000.**

As has been previously reported, most recently through an interim report from the Deputy Minister of National Defence to the Information Commissioner, the ATI Coordinator's view is that the department has made significant changes to its procedures and its culture respecting the administration of access to information issues. The Coordinator anticipates that the development and implementation of new measures (beyond those to which the department already committed itself) will be preceded by a period during which recently revised practices will be tracked, evaluated, and, where indicated, improved.

3. **The department should develop and circulate information reports on the planned versus actual performance of those parts of the organization with responsibilities in the access to information process.**

Information is circulated at the Assistant Deputy Minister level OPIs on actual versus planned performance. As part of the 2001/02 Business Plan, the ATI Office will "develop and implement OPI performance indicators". Development is scheduled for completion by August 31, 2001, and implementation completed by October 31, 2001.

4. **National Defence should develop a plan to provide training to OPIs and update the Access to Information procedures for OPIs and the ATI Office.**

ATI procedures for OPI's across the department have been developed and are available as Departmental Administrative Orders and Directives across in both paper and electronic format. The aide-memoire included in individual ATI case files forwarded to OPI's is being rewritten by the department's ATI Policy and Training Section to improve its usefulness as a supplementary guide to OPI's.

The content of a manual for use by ATIP office staff is presently under design by the department's ATI Policy and Training Section. Agreement on the manual's content is scheduled for March 31, 2001. In the interim, procedural reliance is placed on the ATI administrative guidelines issued by the Treasury Board Secretariat.

The ATI Office is developing a specific, in-depth training package for OPIs (a target completion date is not available). Currently, the office offers a very general package for all staff.

The ATI Office also has goals in the Business Plan to monitor and refine the existing ATI awareness and introductory training and to develop a training program for new ATI staff (ATI staff package target date of May 31, 2001).

5. **The coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

This recommendation is not being implemented.

6. **Allotted turnaround times should be tightened up, with some approval processes dropped or performed simultaneously. An information sheet, clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process, should be developed.**

The access process continues to be improved. Public Affairs is not a sign-off part of the process. OPIs are informed of the time requirements for retrieving records, although an information sheet is not circulated as part of the process.

The ATI Office is working with OPIs to help identify earlier in the process any need for an extension of time under paragraph 9 of the *Access to Information Act*.

7. **If an outstanding request is almost one year old, the ATI office should notify the requester about section 31, the one-year limitation on the right to complain.**

The ATI Office will implement this recommendation in fiscal year 2000/01. (The requester is informed in the closing letter that there is up to one year to make a complaint to the Commissioner's Office, although this does not cover an outstanding request.)

8. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

This is being considered as part of establishing performance indicators for all OPIs. The department still has to determine the management level to which the indicator will apply.

9. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

The training objectives established for 2001/2002 are summarized under point 3.

The ATI Coordinator believes that the formal course under development for OPI sectoral points-of-contact will be mandatory.

10. **The delegation order now in force (April 5, 1995) empowers the Access Coordinator, or in her absence the person holding the position of Staff Officer, DAIP 3-6 and the Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services), to exercise all of the powers and perform the duties and function of the Minister under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but**

the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for decision-making under the Act lies. **Moreover, the delegated decider must be directed to exercise the delegation in accordance with the Act.**

The Delegation Order was revised on July 12, 2000. The Order delegates all powers and functions under the Act to the Director and Deputy Director of the ATI Office. The Assistant Deputy Minister, Finance and Corporate Services, may exercise the powers and functions in the absence of the Director or Deputy Director. In addition, Team Leaders have been delegated authority to sign extension notices, fee estimates, consultation letters and responses to access requests where no records are found.

11. **Once the new tracking system is in place, the Coordinator should make use of the reporting capacity. Statistical and timeline-monitoring reports can help identify problematic areas.**

A copy of a weekly status report is generated for OPI (see response to # 3).

12. Cyclical, newsworthy issues may cause significant surges in the number and complexity of requests received by ND's ATI office. ND's priorities during military situations are, understandably, "The Safety of CF personnel and the integrity of military operations." However, access to information requirements cannot be ignored or set aside at any time. Therefore, consideration should be given to setting up an additional ATIP team, which can be trained to deal with major issue surges. During periods of normal workflow, this team can deal with broad scope requests and/or assist with training.

Rather than organize a team for major issue surges, the ATI Office is organized by teams representing areas of expertise. Once the ATI recruitment and staffing process is completed the recommendation will be reviewed again. One option the department is considering is using consultants for short-term surges in access requests.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

Summary

The department has made steady progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*, although more effort is required to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 48.9 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998, to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 23.4 %.

For 2000/01, the department has an objective of completing 70% of access requests within the timelines of the Act. The view of the Office of the Information Commissioner is that the objective falls short of what is needed to comply with the time requirements of the Act. The actual performance of the department from April 1, 2000, to November 30, 2000 was an 19.7 % request to deemed-refusal ratio resulting in a Grade of D denoting "below standard performance".

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the Act since the last update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

The Tables below show that the department is making some progress in the reduction of time taken to respond to requests that are answered beyond the statutory time limits of the Act where no extension is claimed under section 9. When an extension is claimed under section 9 of the Act, the department is not making progress.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999- Nov. 1999	April 2000- Nov. 2000
1-30 days	270	180
31-60 days	60	68
61-90 days	40	28
Over 91 days	18	30

Table: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999- Nov. 1999	April 2000- Nov. 2000
1-30 days	126	123
31-60 days	58	55
61-90 days	16	36
Over 91 days	10	27

While the ATI Office has set a target for the number of requests answered within the time requirements of the Act, there is still no overall plan that identifies the milestones, tasks, targets deliverables and responsibilities for achieving substantial compliance with the time requirements. There is no routine reporting on a frequent basis to senior management in the department or to OPIs. Without a planned approach to the problem of requests in a deemed-refusal situation, well intentioned but disparate measures may not contribute as significantly as an overall planned approach to a significant reduction in requests in a deemed-refusal situation.

There is a need to distribute information to OPIs and other parts of the organization on planned versus actual time taken at each stage of the access process. Without this type of information, it is difficult to identify potential problems with the Act's time requirements. The information will also allow the ATI Office to take a proactive approach to potential problems in meeting the Act's time requirements.

The nature of the requests in a deemed-refusal situation may also be shifting. Previously, requests in a deemed-refusal situation were in many cases focused on the foreign missions. The ATI Coordinator states that delays are more commonplace in all steps of processing,

including the ATI Office, simply because of the continuous increases in the number of requests.

Without an analysis of what the reasons were for the requests in a deemed-refusal situation, it is difficult to develop a remedial plan of action. In addition, the departmental planned processing times for stages of the access process are not in compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

There are a number of measures that could be taken to build on the work already underway by the department to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The measures are described below as a series of recommendations.

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To assist in determining the causes of the requests in a deemed-refusal situation in the department, an analysis should be made of the reasons that access requests were in a deemed-refusal situation during the period April 1, 2000, to November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures might be required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*. In addition, the department should establish planned times for the access process that comply in all cases with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000, to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

The department should issue an overall timing for the access process that complies with the time requirements of the Act.

2. ATI Improvement Plan

CIC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation # 2

CIC should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation and provide a copy of the plan to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

3. Senior Management Involvement

Until senior management of the department is actively engaged in the measures to identify and improve the factors that lead to requests in a deemed-refusal situation in the department, it will be difficult to come into substantial compliance with the Act's timelines. Senior management should understand the nature of the problem and be involved in monitoring the success of the plan to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

Recommendation # 3

Continued improvement in performance is unlikely without more upper management participation and leadership. The Deputy Minister must take a hands-on role by receiving weekly reports showing the number of requests in a deemed-refusal situation, where the delays are occurring and what remedial action is being taken or proposed. The Deputy Minister should directly oversee the ATI Improvement Plan under which CIC will come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

4. OPI Search and Approval Time

The time taken to retrieve records needs improvement if the department is to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The department should identify the OPIs with significant problems in meeting the time requirements and institute measures to assist those areas to comply with the time requirements.

OPIs must have information not only on time expectations for responding to access requests but also information on performance against those standards.

Recommendation # 4

Information be distributed to OPIs and other parts of the organization responsible for responding to access requests on planned versus actual performance beginning April 30, 2001.

5. Volume of Requests

The department has received a substantial increase in the number of access requests over the past three years. The department is commended on increasing the number of ATI staff to cope with the increases in volume. Because of the steady increase in the number of requests, the department should take a multi-year view of staffing and other resource needs to determine how to resolve the deemed-refusal situation from the perspective of the operation of the ATI Office.

Recommendation # 5

CIC continue to devote the resources and effort necessary to increase its efforts to meet the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements by March 31, 2002.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

- 1. CIC should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

The department has submitted a Treasury Board Submission under the Program Integrity Initiative for increased ATI staffing and information technology products. The ATI Office also secured 10 additional FTEs for 2000/01.

- 2. An overall plan should be developed to come into substantial compliance, by March 31, 2001, with the time requirements of the Act including milestones, targets, tasks, deliverables and responsibilities.**

While the ATI Office has set a target, there is still no overall plan that identifies the milestones, tasks, targets deliverables and responsibilities for achieving

substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The target for 2000/01 is 30% deemed-refusal ratio while the target for 2001/02 will be set in the context of the 2001/02 operational planning and budget process.

- 3. CIC should distribute information to OPIs and other parts of the organization on time taken at each stage of the access process and how this accords with benchmark turnaround times.**

There is still no routine reporting to the OPIs and other parts of the organization on actual versus planned performance in meeting the time requirements of the Act.

The ATI Office does provide a semi-annual report to the Departmental Executive Committee on the overall ATI program including what actions are being taken to come into compliance with the Act's time requirements.

Overall performance on compliance is routinely reported each month to the ADM and discussed between the DG and the ADM, Corporate Services. The ATI Office also produces monthly reports that provide senior management with information on compliance rates, volumes of incoming, active and finalized requests, as well as an update of the number of complaints filed by requesters with the Information Commissioner.

CIC concludes that this recommendation is meritorious but cannot be conducted routinely at this time. To implement routine reporting would require that FTEs be reassigned from file processing with a resulting impact on compliance rates.

4. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

The department does not have a mandatory training program for managers. ATI training sessions are delivered in the context of some managerial training (e.g. International Region Program Managers) whenever requested. An ATI training plan for the department is under development with a first draft completed.

5. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

This recommendation was considered by CIC but not pursued.

6. **Continued improvement in performance is unlikely without more upper management participation and leadership. The Deputy Minister must take a hands-on role by receiving weekly reports showing the number of requests in a deemed refusal situation, where the delays are occurring and what remedial action is being taken or proposed. The Deputy Minister should directly oversee a plan under which CIC will come into substantial compliance with the deadlines.**

This recommendation was considered by the department but was not pursued. There is no overall plan for the Deputy Minister to monitor detailed compliance reports and weekly reports are not produced. However, monthly reports are provided to and discussed with the ADM, Corporate Services. It is now current practice for the Director to become involved in second and third follow-ups for records. The Director General's involvement is required very rarely.

7. **Procedures for OPIs and obtaining information from missions abroad should be examined. If feasible, areas that receive large numbers of access requests should be trained to identify records that would justify a valid extension. An e-mail or fax, even subject to unstable technology, can be faster than the diplomatic mail service. This early contact can trigger the ATI office to send the appropriate notice on time.**

A report has not been completed on the diplomatic bag process and alternatives. The department is taking time extensions within the 30 days. Research has focused on the potential use of imaging technology at key overseas visa offices.

TRANSPORT CANADA

Summary

The department has made some positive progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

In early 2000, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the Report Card, the department received a red alert grade of F with a 30.6 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1999, to November 30, 1999.

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the Report Card was issued. The recommendations made in the Report Card are listed and information is provided on implementation status of each of the recommendations. In addition, further recommendations are provided in this report to assist the department in its efforts to comply with the time requirements of the Act.

The current statistics on deemed refusals show some positive trends when compared to the statistics in the Report Card. Although the department received a red alert grade of F again, the deemed-refusal ratio has decreased to 23.7 % from 30.6 % for this fiscal year compared to the same period in the previous year. The decrease in requests in a deemed-refusal situation took place despite an increased number of access requests. The number of requests received rose from 232 received from April 1, 1999, to November 30, 1999 to 317 for the same period in 2000/01.

The number of requests in a deemed-refusal situation carried over from the previous year was reduced from 31 of 86 requests on April 1, 1999, to 26 of 110 requests on April 1, 2000.

The length of time taken to complete requests in a deemed-refusal situation has decreased for requests where no time extension was taken but increased when an extension was taken pursuant to section 9 of the Act as illustrated on the following Tables.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	22	20
31-60 days	2	3
61-90 days	2	0
Over 91 days	1	0

Table: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	8	15
31-60 days	1	4
61-90 days	4	4
Over 91 days	1	4

The time taken to respond to access requests varies among the OPIs for records retrieval and for sign-off. The following Table illustrates the variances. The Table identifies the Groups and others involved in retrieving records and making decisions on access requests.

**Table: OPI Cumulative April to 31 October 2000 ATIP
Performance Report**

	Total Retrievals	Retrievals on time	Total Sign-offs	Sign-offs on-time
Atlantic	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairie & Northern	23	22	21	21
Pacific	40	30	26	17
Corporate Services	29	20	27	23
Safety & Security	133	83	60	37
Policy	50	32	37	18
Programs & Divestiture	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	472	346 (73%)	325	225 (69%)

There are a number of measures that could be taken to build on the work already underway by the department to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The measures are described below as a series of recommendations.

Recommendations for 2001

1. Senior Management Accountability

The department has chosen to make the Assistant Deputy Ministers responsible for decisions on exemptions under the Act through the delegated authority of the Minister. The ATI Coordinator has delegated authority for certain administrative matters. The responsibility of those involved in the access process includes meeting the time requirements of the Act as they pertain

to their areas. There is reporting to the Deputy Minister and Assistant Deputy Ministers by the ATI Office on planned versus actual performance in meeting the time standards. There appears to be a lack of accountability attached to the responsibility for meeting the standards. Until performance contracts between the Deputy and senior staff and the ATI Coordinator specifically cite meeting the time requirements of the Act along with a specific objective or target, accountability is not established.

Recommendation # 1

The department should include specific targets for meeting the time requirements of the Act in the performance contracts of senior managers and other staff involved in the access process.

2. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons that access requests were in a deemed-refusal situation during the period April 1, 2000, to November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures might be required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 2

The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000, to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

3. ATI Improvement Plan

TC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation # 3

TC should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation and provide a copy of the plan to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

4 OPI Search and Approval Time

The time taken to retrieve records still needs improvement if the department is to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The department should identify the OPIs with significant problems in meeting the time requirements and institute measures to assist those areas to comply with the time requirements. In addition, the department should determine what value is added by having the Communications function part of the approval process. Other departments fulfill communications requirements as a parallel process rather than as a part of the approval process.

Recommendation # 4

TC should identify measures to improve the performance of OPIs that persistently do not meet planned turnaround times. TC should examine the need to have the Communications function part of the approval process.

5. Improving Performance

The department should continue to devote the resources and effort necessary to build on its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Recommendation # 5

As part of the ATI Improvement Plan, TC should establish March 31, 2002, as the target to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the 1999 recommendations is described below.

1. **The ATI Coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout TC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister.**

The ATI Coordinator has placed significant effort in raising the profile of the Act across the department. This was accomplished through an awareness campaign focused on departmental managers, the promotion of ATI

modules on Transport Canada courses and the distribution of performance statistics to ATI co-deliverers. The ATI Coordinator believes that the Deputy Minister provided strong support to her office. The Deputy Minister receives monthly ATI performance statistics and reviews ATI issues with her senior management group.

2. **It is unusual for Deputy Ministers to reserve to themselves the authority to answer access requests – especially in one-third or more of cases. This aspect of the delegation order and practice should be reviewed.**

The Delegation Order was reviewed in late spring 2000 and the Minister signed an Order in October 2000. The new Order provides all Assistant Deputy Ministers with the authority to exempt information and therefore results in the elimination of a sign-off step in the ATI process.

3. **The ATI Coordinator and the Deputy Minister should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

The ATI Coordinator stated that the Minister signed a new Delegation Order in October 2000, which specifically states who will exercise his delegated powers under the *Access to Information Act*. The delegation to the Assistant Deputy Ministers reflects senior

management's accountability in the application of the legislation. The Minister has not directed that delegated power be exercised when the senior management approval process is not completed within the Act's time requirements.

4. **Allotted turnaround times should be revised, with some approval processes dropped or performed simultaneously. An information sheet, clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process, should be incorporated into the process. This might help those not familiar with the request process to understand the tight timelines.**

The access process including the planned versus actual turnaround time for each step in the process is reviewed regularly by the ATI Office. Monthly statistics are provided to each Assistant Deputy Minister and Regional Director General as well as the Deputy Minister. Many changes were implemented this fiscal year. For example, a significant reduction of what is required from Program Officials at the time of retrieval has been implemented (no document list or page numbering). As well, following changes to the Delegation Order, the number of sign-offs was reduced.

Participants to the ATI process are informed of their responsibilities, deadlines and certain key aspects for processing the access request by a notice to OPIs included with the Retrieval Notice. Due dates as well as the name and telephone number of the ATI Advisor that can respond

to questions are clearly marked on both the retrieval form and sign-off form.

Many of the above measures were planned in the Spring but implemented in the Fall so the effect on reducing requests in a deemed-refusal situation is not evident.

5. **If an extended date will not be met, the ATI office should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.**

The ATIP Office ensures that extensions are applied within the timeframes. If an extended date will not be met, the requester is advised of this and of the expected response date.

6. **If an outstanding request is almost one year old, the ATI office should notify the requester about section 31, the one-year limitation on the right to complain.**

The ATI office had no such files this fiscal year. However, requesters would be contacted for a number of matters including this issue when a file comes close to the one-year deadline. The department also provides interim disclosure responses when possible.

7. **Performance contracts with operational managers should contain consequences for poor performance in processing access requests.**

Rather than having performance contracts with operational managers, the department chose to place responsibility for the application of the Act directly with the Assistant Deputy Ministers. The ATI Coordinator states that Groups or Regions not exercising diligence in meeting retrieval and sign-off deadlines are required to provide justification to the Deputy.

8. **TC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.**

The ATI Coordinator states that seeking solutions to the time delay problem is ongoing and TC will continue to address this issue. Monthly performance reports are issued to senior management and an increase in the use of these reports is being considered, associated with training for poor performers. In addition, resources for the ATIP Office have been re-examined and increased for a third year in a row. The latest addition/approval for an additional clerk, an additional advisor and an assistant coordinator are expected to have a significant impact on the ability to achieve substantial compliance.

9. **TC should come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31, 2001.**

The ATI Coordinator states that Transport Canada's senior management has indicated strong commitment to the department's compliance with the legislated deadlines. The department is endeavoring to be in compliance, as early as feasible, by allotting additional resources to the ATI Office and by emphasizing the importance of the Act to every employee, from the support level to the management level.

Management is given periodic briefings on the requirements of the legislation and made aware of any changes. The ATI process has been streamlined and the levels in the delegation instrument have been reduced in an effort to bring the department to an acceptable level of compliance.

10. **The ATI Office should provide routine reporting that allows an assessment of whether OPIs and other parts of the department accountable for meeting time requirements for processing access requests are meeting their obligations. The reporting should include the ATI Office.**

The ATI Office has been providing such data for approximately a year. Since June 2000, and at the Deputy's request, this data is included in the department's Major Activities Status Report that receives wide distribution within TC management and is examined by the Deputy's management group.

11. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis once the current 1999/2000 training program is completed.**

Yearly and/or quarterly ATI training is provided to new departmental employees during the New Employee Orientation Course, to managers during the department's management courses and on certain specialized courses relating to program functions such as the System Safety Specialist. In addition to this regular training, the ATI Office provides custom training to departmental program areas on demand.

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Summary

The department has not made progress in reducing the number of requests that are answered beyond the time requirements of the *Access to Information Act*.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 34.9 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998, to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 27.6 %. For the comparable period in 2000/01, the deemed-refusal ratio moved up to 29.3 % or a red alert grade of F.

In December 1999, as part of the review of the recommendations contained in the Report Card the Director, ATI stated that:

"the department has focused on ensuring that systemic and attitudinal changes were made to ensure that all staff contributed to the obligations required by the Act. This has been fully supported and directed by the Deputies and Executive Committee. Compliance with the Act has been identified by the ADM as the #1 priority of the 2000/01 Public Diplomacy Business Plan. In spite of a more than 40% increase in requests over last year, the processing improvements and significant streamlining introduced this year have ensured that the 'deemed refusal' rate has not had a corresponding increase."

The progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation has stagnated. In addition to the number of new requests received after April 1, 2000, there was a backlog of requests in a deemed-refusal situation carried over from the previous year. At the start of 2000/01, 154 requests were carried over from 1999/00, with 42 in a deemed-refusal situation. The backlog of requests represents a serious impediment to operating within the Act's time requirements.

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the last update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

In the previous report, information was provided on the time to respond to access requests answered beyond the time requirements of the Act. The information from 1999/00 is compared to the information on access requests in

a deemed-refusal situation for this reporting period in the Tables below. In making the comparison, one must also consider the number of requests received in the reporting period. In 1999, as of November 30th, 359 new requests were received. This year, for the corresponding reporting period, 256 new requests were received. Although the number of requests decreased from the corresponding previous reporting period, the number of pages reviewed increased.

Table A: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999- Nov. 1999	April 2000- Nov. 2000
1-30 days	54	22
31-60 days	4	7
61-90 days	3	6
Over 91 days	1	1

Table B: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999- Nov. 1999	April 2000- Nov. 2000
1-30 days	4	15
31-60 days	2	6
61-90 days	0	1
Over 91 days	0	1

Table C: Pages Processed

Year	Pages Reviewed	Pages Released
1998/99	58,563	38,965
1999/00	35,987	24,090
April 1 – Nov. 30, 2000 *	* 71,729	38,068

* In addition, 220,000 pages related to a request were reviewed and 144,957 pages electronically severed in a parallel unit to process requests related to softwood lumber.

Overall, the Tables show mixed results. Where no extension was claimed, the time taken to respond beyond 30 days has increased. At the same time, the number of requests in a deemed-refusal situation has decreased somewhat. Where an extension was taken under section 9 of the Act, the number of requests and time taken to respond have both increased.

There are a number of measures that could be taken by the department to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The measures are described below as a series of recommendations.

Recommendations
for 2001

1. Deemed-Refusal Situation
Analysis

To take a proactive approach to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons for the deemed refusals from April 1, 2000, to November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what specific measures might be required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000, to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

2. ATI Improvement Plan

DFAIT should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation # 2

DFAIT should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation with a copy of the plan provided to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

3. Improving Performance

The department should continue to devote the resources and effort necessary to meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Recommendation # 3

As part of the ATI Improvement Plan, DFAIT should establish March 31, 2002, as the target to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

4. Routine Reporting

The ATIP Flow System is capable of generating performance reports. The performance reports compare planned versus actual time taken to complete each stage in the access process.

OPIs, senior management, the ATI Office and others involved in the access process require information on how they are fulfilling their part of the process. Senior management in particular needs routine reporting on the overall process to gauge the success of measures taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

Recommendation # 4

Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATI Office with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

5. Delegation Order

The Delegation Order has not been changed in response to the recommendations of the Office of the Information Commissioner. Although the ATI Coordinator has delegated authority to respond to access requests, a "consultation" may take place with various OPIs in the department. Until the consultations are "appropriately concluded", the ATI Coordinator does not sign-off on the request response. While consultation with OPIs is necessary in the access process, that consultation is required within the statutory time requirements of the Act. A delegated authority exercised only after consultations are "appropriately concluded" has the effect of an additional sign-off. The delegated authority should be communicated in a way that makes it clear who is responsible and accountable for decisions under the Act.

Recommendation # 5

The Delegation Order should clearly indicate to staff that the ATI Coordinator is responsible for decision-making under the Act.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. DFAIT should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.

Through the 1999-2000 Business Plan, the Access to Information Division was identified as the top priority for the Public Diplomacy Branch and, as a result, was allocated additional FTE for the unit and \$150,000 to create a departmental fund for assistance to other divisions tasked with large access requests. During the 1999/00 FY, the department received a 45% increase in volume of requests and a significant increase in consultations from other departments. The 2000-01 Business Plan has requested additional incremental resources for the unit again to respond to the volume of work.

2. DFAIT should develop and implement an overall plan with milestones, targets, tasks, deliverables and responsibilities to come into substantial compliance with response deadlines by December 30, 2000.

A plan as described above has not been developed although there is an overall business plan for the ATI Office.

The ATI Coordinator's view is that implementation of this recommendation is difficult. The nature of the mandate of the department requires response to international developments, crises and events that cannot be predicted or anticipated through planning. Targets and tasks are clearly indicated to divisions tasked with responsibilities, however, such dates cannot always be met when all divisional staff have been dedicated to respond to an unplanned event or international development. The departmental access fund was created to allow some assistance to such situations. However, experienced staff with knowledge of the subject matter may still be unavailable for consultation for periods of time.

However, a process to ensure more immediate identification of time delays is now in place and with introduction of the new web-based information site (as indicated in response #3), performance monitoring will be implemented.

3. The department should provide reporting that allows an assessment of whether those accountable for tasks in the access to information process are meeting the time requirements allocated to the task.

Weekly progress reports are currently circulated to all senior management in paper format. However the ATI office does not provide reporting to OPIs on planned, versus actual performance for processing access requests.

DFAIT is in the process of development of a web-based information management system that will provide management with "live" data related to processing of access requests which will highlight pressure points and time lapses for better management follow-up. This will be a pilot in government and has been developed in consultation with other departments for possible expanded use. The prototype has been delayed by technical problems but will be in place before fiscal year end.

4. **The Coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

The ATI Coordinator has full delegated authority from the Minister to respond to requests. However, in her view, the complex and sensitive nature of some requests requires careful consultation with other parts of the department more familiar with the subject matter in order to ensure that information is appropriately protected from disclosure. The impact of error that could flow from a breach of confidentiality with a foreign governments or the release

of information that could negatively impact on negotiations of the Government of Canada is significant. Unless such consultation has been appropriately concluded, a decision to release or protect information cannot be fully informed. The ATI Coordinator currently has full authority to release information as soon as such consultation is finalized.

5. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

No action was taken on this recommendation.

6. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

As part of the Canadian Foreign Service Institute training schedule, an ATI training module is part of the curriculum for all newly appointed Directors, newly recruited Foreign Service Officers and newly appointed Heads of Missions.

7. The delegation order now in force (March 11, 1998) empowers the Deputy Minister of Foreign Affairs, the Deputy Minister of International Trade, the Director General, Executive Services Bureau and the Access Coordinator to exercise all of the powers of the Minister under the Act. It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for decision-making under the Act lies.

The Order has not been changed. The Coordinator's view is that the full delegation of authority from the Minister of Foreign Affairs is currently to the ATI Coordinator. In practice, she states that the Coordinator has final sign-off for release of all requests. In some instances, the Coordinator consults with the Director General, who is a senior manager with extensive diplomatic experience abroad, to ensure appropriate application of the legislation. This process, and the nature of the delegation instrument, reflect the fact that DFAIT has two Ministers with broad mandates as well as two Deputy Ministers.

L'ordonnance n'a pas été modifiée. La coordonnatrice est d'avis que tous les pouvoirs ont été délégués par le ministre des Affaires étrangères à la coordonnatrice de l'AAL. Elle souligne que, dans la pratique, la coordonnatrice est chargée de l'approbation finale de la communication des renseignements visés par une demande. Dans certains cas, la coordonnatrice consulte le directeur général, qui est un cadre supérieur possédant une vaste expérience diplomatique à l'étranger, afin d'assurer une bonne application de la Loi. Ce processus, ainsi que la nature de l'instrument de délégation, reflètent l'existence au MAECI de deux ministres, à qui on confie de vastes mandats, et de deux sous-ministres.

fédérale qui a été élaboré à la suite de consultations auprès d'autres ministères en vue d'une utilisation plus répandue. Le prototype, dont la mise au point a été retardée par des problèmes techniques, sera opérationnel avant la fin de l'exercice.

4.

Le Ministre devrait charger le coordonnateur par écrit d'exercer le pouvoir qui lui est délégué de répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieure ait été mené à bien ou non.

La coordonnatrice de l'AAI a reçu du Ministre le plein pouvoir de répondre aux demandes. Cependant, de son point de vue, la nature complexe et délicate de certaines demandes exige une consultation prudente d'autres secteurs du Ministère qui connaissent mieux le sujet, de manière à s'assurer que l'information est protégée comme il se doit de la communication. Ainsi, la divulgation de renseignements confidentiels reçus d'un gouvernement étranger ou la diffusion d'informations pouvant compromettre des négociations menées par le gouvernement du Canada pourraient avoir de graves conséquences. La décision de communiquer ou de protéger de l'information ne peut être éclairée que si les consultations qui conviennent ont été menées à bien. La coordonnatrice de l'AAI a bien tous les pouvoirs de diffuser l'information dès que le processus de consultation est terminé.

5.

Les contrats de rendement des cadres opérationnels devraient préciser que ces derniers sont tenus de respecter les délais d'exécution fixés à l'interne et dans la Loi.

Aucune mesure n'a été prise à cet égard.

6.

La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

L'Institut canadien du service extérieur offre un module de formation sur l'AAI dans le cadre de son programme de formation de tous les directeurs qui viennent d'être nommés, des nouveaux agents du service extérieur et des nouveaux chefs de mission.

7.

L'ordonnance de délégation de pouvoirs actuellement en vigueur (depuis le 11 mars 1998) autorise le sous-ministre des Affaires étrangères, le sous-ministre du Commerce international, le directeur général du Bureau des services ministériels et la coordonnatrice de l'accès à l'information à exercer tous les pouvoirs du Ministre en vertu de la Loi. Elle ne précise toutefois pas de qui relève la prise des décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique, dans tous les cas, sauf les plus simples, il semble que la responsabilité soit collective. Il faudrait donc préciser à qui revient la responsabilité en matière de prise de décision en vertu de la Loi.

pour la création d'un fonds ministériel visant à aider les autres divisions aux prises avec des demandes de communication importantes. Durant l'exercice 1999-2000, le Ministère a reçu 45 % plus de demandes, et le nombre de consultations de la part d'autres ministères a considérablement augmenté. Dans le plan d'activité de 2000-2001, on demandait des ressources supplémentaires pour le service, encore une fois en raison du volume de travail.

2.

Le MAECI devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan global qui établit les étapes critiques, les objectifs, les tâches, les résultats prévus et les responsabilités des personnes concernées afin d'être en mesure de respecter dans une large mesure les délais de traitement prévus dans la Loi au plus tard au 30 décembre 2000.

Le plan décrit ci-dessus n'a pas été élaboré, même si le Bureau de l'AAI dispose d'un plan d'activité général. La coordonnatrice de l'AAI estime difficile la mise en oeuvre de cette recommandation. De par la nature de son mandat, le Ministère doit réagir à des faits nouveaux, des situations d'urgence et des événements internationaux qui échappent à tout système de planification. Les objectifs et les tâches des divisions qui assument des responsabilités sont clairement indiqués; cependant, il n'est pas possible de toujours respecter les dates lorsque le personnel de la division doit réagir à un événement ou à un fait nouveau imprévu sur la

3.

Le Ministère devrait établir des rapports permettant de déterminer si les personnes chargées des différentes tâches relatives à l'AAI respectent les délais d'exécution prévus pour chaque tâche.

Des rapports d'étape hebdomadaires sur support papier sont en train de circuler parmi tous les cadres supérieurs. Cependant, le bureau de l'AAI ne soumet pas aux BPR des rapports sur le rendement réel quant au traitement des demandes de communication. Le MAECI est en train d'élaborer un système de gestion de l'information fondé sur Internet, qui offrira à la direction des données « en direct » relatives au traitement des demandes de communication et les soulignera les embûches et les retards afin d'assurer un meilleur suivi de la gestion. Il s'agit d'un projet pilote dans l'administration

scène internationale. Le fonds d'accès du Ministère a été mis sur pied en vue de la prestation d'une certaine assistance dans de tels cas. Cependant, il est possible que les employés expérimentés qui connaissent le sujet ne soient pas disponibles pour des consultations pendant une certaine période. Toutefois, un processus visant à assurer un établissement plus immédiat des délais est maintenant en vigueur, et avec l'arrivée du nouveau site d'information lié à Internet (comme il est indiqué à la réponse n° 3), des mesures de suivi du rendement seront mises en oeuvre.

Les BPR, la haute direction, le Bureau de l'AAI et les autres intervenants qui participent au processus de traitement des demandes de communication ont besoin de renseignements sur la façon dont ils doivent exécuter les fonctions qui leur reviennent dans le processus. La haute direction, en particulier, doit recevoir des rapports réguliers sur l'ensemble du processus, afin de pouvoir vérifier le succès des mesures prises pour réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus.

Recommandation n° 4

Il conviendrait d'instaurer des rapports courants sur le temps prévu et le temps réel pour le traitement des demandes de communication et l'état des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI les informations nécessaires permettant de vérifier le respect par l'ensemble du Ministère des délais prescrits par la Loi et le Ministère pour le traitement des demandes de communication.

5. Ordonnance de délégation de pouvoirs

L'ordonnance de délégation de pouvoirs n'a pas été modifiée comme suite aux recommandations du Commissariat à l'information du Canada. Même si la coordonnatrice de l'AAI a été investie, par voie de délégation, du pouvoir de traiter les demandes de communication, elle peut « consulter » divers BPR du Ministère. Jusqu'à ce que les consultations soient « menées à bien », la coordonnatrice de l'AAI ne peut signer la réponse à la demande. Même si

la consultation des BPR était nécessaire au processus de traitement des demandes de communication, celle-ci doit être menée dans les délais prévus par la Loi. Un pouvoir délégué qui est exercé une fois que les consultations ont été « menées à bien » correspond à une approbation supplémentaire. Le pouvoir délégué devrait être décrit de façon à ce que tous puissent savoir clairement qui prend les décisions en vertu de la Loi et rend des comptes à cet égard.

Recommandation n° 5

L'ordonnance de délégation de pouvoirs devrait indiquer clairement au personnel que la coordonnatrice de l'AAI est responsable de la prise de décisions en vertu de la Loi. L'état d'application des recommandations de 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. Le MAECI devrait continuer à

consacrer les ressources et l'énergie nécessaires pour respecter les délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information. Le plan d'activité de 1999-2000 désignait la Division de l'accès à l'information comme la priorité n° 1 de la Direction générale de la diplomatie ouverte et, par conséquent, lui accordait des ETP supplémentaires ainsi que 150 000 \$

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour adopter une approche proactive en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes constituant une

présomption de refus, il conviendrait

d'analyser les raisons des cas de

présomption de refus du 1^{er} avril au 30

novembre 2000. Cette analyse pourrait

servir à souligner les mesures

spécifiques à prendre pour que le

Ministère améliore de beaucoup son

taux de respect des délais prescrits par

la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une

analyse visant à déterminer les raisons

spécifiques pour lesquelles chaque

demande constitue une présomption de

refus pour la période du 1^{er} avril au 30

novembre 2000, puis élaborer un plan

visant la réduction du nombre futur de

demandes étant une présomption de

refus.

2. Plan d'amélioration de l'AAI

Le MAECI devrait aborder le problème

des retards en établissant un plan

général afin de gérer les tâches qui lui

permettraient d'améliorer

considérablement le respect des

échéances prescrites par la Loi. Ce plan

devrait déterminer les sources des

retards et comprendre les objectifs, les

tâches, les produits livrables, les

échéances clés et les responsabilités qui

lui permettront d'améliorer grandement

le respect des échéances. Des efforts non

coordonnés consacrés à la réduction du

nombre de demandes en présomption

communication.

4. Rapports courants

Le système ATIP FLOW est capable de

générer des rapports sur le rendement

qui comparent le nombre de jours

prévus avec le nombre de jours réels

pour chaque étape du processus de

traitement des demandes de

Recommandation n° 3

Dans le cadre du plan d'amélioration

de l'AAI, le Ministère devrait se

donner le 31 mars 2002 comme

échéance pour un respect important

des délais prescrits par la Loi.

Le 31 mars 2002.

grandement le respect de ces délais d'ici

l'information, afin d'améliorer

prescrits par la Loi sur l'accès à

nécessaires pour respecter les délais

fournir les ressources et efforts

Le Ministère devrait continuer de

3. Améliorer le rendement

formité avec les dispositions de la Loi.

amélioration considérable de la con-

responsabilités nécessaires à une

livrables, les étapes clés et les

objectifs, les tâches, les produits

sources des retards et inclure les

Canada. Le plan devrait préciser les

Commissariat à l'information du

refus et fournir copie de ce plan au

nombre de demandes en présomption de

l'AAI visant expressément à réduire le

mars 2001, un plan d'amélioration de

Le MAECI devrait élaborer, d'ici le 1^{er}

Recommandation n° 2

analyse de la situation.

de mesures établies à la suite d'une

pas aussi efficaces qu'une série intégrée

de refus ne seront vraisemblablement

Tableau B : Temps de traitement des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit		
Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000	1 à 30 jours
		31 à 60 jours
		61 à 90 jours
		Plus de 91 jours
0	1	
4	15	
2	6	
0	1	
0	1	

Tableau C : Nombre de pages traitées

Année	Nombre de pages examinées	Nombre de pages divulguées
1998-1999	58 563	38 965
1999-2000	35 987	24 090
Du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000 *	* 71 729	38 068

* En outre, on a examiné 220 000 pages associées à une demande, et on a séparé par voie électronique 144 957 pages dans un service parallèle, afin de traiter des demandes concernant le bois débité de résineux.

Dans l'ensemble, les tableaux présentent des résultats variables. Lorsqu'on n'a pas demandé de prorogation de délai, le nombre de jours nécessaires pour traiter une demande après le délai de 30 jours a augmenté. Par ailleurs, le nombre de demandes constituant une présomption de refus a diminué quelque peu. Lorsqu'une prorogation a été accordée en vertu de l'article 9 de la Loi, le nombre de demandes et le temps de traitement ont tous les deux augmenté.

Il y a un certain nombre de mesures que le Ministère pourrait prendre afin d'améliorer grandement le respect des délais prescrits par la Loi. Les mesures décrites ci-dessous constituent une série de recommandations.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Sommaire

Le Ministère n'a pas réalisé de progrès dans la réduction du nombre de demandes qui sont traitées après les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement faisant état de la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information. Cette fiche recommandait un certain nombre de mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes considérées comme une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 accordait au Ministère la note « F », qui dénote un danger, et signalait un rapport de 34,9 % entre les demandes et les cas de présomption de refus en ce qui concerne les demandes de communication reçues du 1^{er} avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état d'application des recommandations énoncées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes étant des présomptions de refus. Pendant la période visée, soit du 1^{er} avril au 30 novembre 1999, les statistiques indiquaient que le pourcentage de présomptions de refus concernant des demandes de communication avait grimpé à 27,6 %. Pour la même période en 2000-2001, le pourcentage de présomptions de refus a grimpé à 29,3 %, ce qui correspond à la note « F » (danger).

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations formulées dans la fiche de rendement, le directeur de l'AAI déclarait ce qui suit :

« Le Ministère a voulu s'efforcer de changer certains éléments du système de traitement et l'attitude du personnel pour avoir la garantie que tous les employés feraient le nécessaire pour se conformer aux obligations prévues dans la Loi. Cette initiative a joué du soutien énergique des sous-ministres et du Comité exécutif, lesquels ont donné des instructions très précises en ce sens. Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40 % du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. »

La réduction du nombre de demandes était une présomption de refus est en train de stagner. En plus du nombre de nouvelles demandes reçues après le 1^{er} avril 2000, on compte des arrières de demandes considérées comme une présomption de refus, qui ont été reportées de l'exercice précédent. Au début de 2000-2001, 154 demandes ont été reportées de l'exercice 1999-2000, dont 42 d'entre elles sont des présomptions de refus. Les arrières des

10. Le Bureau de l'AAI devrait faire des comptes rendus systématiques qui permettent d'évaluer si les BPR et d'autres services du Ministère tenus de respecter les délais de traitement des demandes de communication s'acquittent de leurs obligations. Ce mécanisme de compte rendu devrait s'appliquer au Bureau de l'AAI. Le Bureau de l'AAI a reçu de telles données pendant environ un an. Depuis juin 2000, ces données, à la demande de la sous-ministre, sont comprises dans le rapport d'étape sur les activités principales qui bénéficie d'une large diffusion auprès des gestionnaires de TC et qu'examine le groupe de gestion de la sous-ministre.

11. La formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage, une fois que sera achevé le programme de formation de 1999-2000.

On assure une formation annuelle et/ou trimestrielle sur l'AAI aux nouveaux employés du Ministère dans le cadre du cours d'orientation pour les nouveaux employés, aux gestionnaires dans le cadre des cours qu'offre le Ministère à ces derniers et dans le cadre de certains cours spécialisés liés aux fonctions des programmes, notamment celle de spécialiste de la sécurité des systèmes. Outre cette formation courante, le Bureau de l'AAI fournit sur demande une formation adaptée aux secteurs de programme du Ministère.

9. Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2001.

Le coordonnateur de l'AAI affirme que la haute direction de Transports Canada s'est montrée fermement déterminée à ce que le Ministère se conforme aux délais prévus dans la Loi. Le Ministère s'efforce d'y parvenir le plus rapidement possible en allouant des ressources additionnelles au Bureau de l'AAI et en faisant ressortir l'importance de la Loi auprès de tous les employés, des membres du personnel de soutien aux gestionnaires. Périodiquement, on informe les cadres des exigences de la Loi, et on les sensibilise à toute modification. Le processus de traitement des demandes de communication a été rationalisé, et on a réduit les niveaux de l'ordonnance de délégation des pouvoirs de sorte que le Ministère atteigne un niveau de conformité qui soit acceptable.

Le Ministère d'assurer un respect considérable sur la capacité du adjoint additionnels ait un impact conseiller et d'un coordonnateur s'attend à ce que l'approbation ou à la Division de l'AIPRP. On augmentée pour la troisième année consécutives les ressources affectées insatisfaisant. En outre, on a revu et secteurs dont le rendement est formation des personnes ou de tels rapports, de même qu'à la envisage de recourir plus souvent à

Bon nombre des mesures énumérées ci-dessus étaient prévues au printemps, mais n'ont été mises en oeuvre qu'à l'automne, de sorte que leur effet sur la réduction du nombre de demandes en présomption de refus n'est pas manifeste.

5. Dans le cas où il ne serait pas possible de respecter de nouveaux délais, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.

Le Bureau de l'AIPRP veille à ce que les demandes visées par une prorogation soient traitées dans les délais. Dans le cas contraire, on informe l'auteur de la demande de la situation et de la date de réponse prévue.

6. Si une demande est en suspens depuis près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.

Le Bureau de l'AAI n'avait pas de demande en suspens pendant le présent exercice. Cependant, il communiquait avec les demandeurs pour un certain nombre de

6. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.

Plutôt que d'établir des contrats de rendement avec les gestionnaires opérationnels, le Ministère a choisi de confier la responsabilité de l'application de la Loi directement aux sous-ministres adjoints. Le coordonnateur de l'AAI précise que les groupes ou les régions qui ne font pas preuve de diligence au titre du respect des échéances pour la récupération des documents et les approbations doivent se justifier auprès de la sous-ministre.

8. Pour s'occuper du problème des retards, TC devrait établir un plan d'ensemble pour gérer les tâches nécessaires afin d'assurer un respect important des délais prévus dans la Loi. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités permettant d'observer la Loi de manière importante.

Le coordonnateur de l'AAI précise qu'on s'affaire toujours à trouver des solutions au problème des retards et que TC continuera de chercher à y remédier. Des rapports mensuels sur le rendement sont transmis à la haute direction, et on

- La suppression d'un niveau d'approbation dans le processus d'AAI.
3. Le ministre devrait donner au coordonnateur de l'AAI et au sous-ministre l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui leur sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.
- Le coordonnateur de l'AAI a précisé que le ministre a signé une nouvelle ordonnance de délégation de pouvoirs en octobre 2000, laquelle indique expressément qu'il exercera ses pouvoirs délégués aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. La délégation de pouvoirs aux sous-ministres adjoints témoigne de l'obligation qu'a la haute direction de répondre de l'application de la Loi. Le ministre n'a toutefois pas mentionné que les pouvoirs délégués doivent être exercés lorsque le processus d'approbation supérieur n'a pas été mené à bien dans les délais prescrits par la Loi.
4. Il conviendrait de resserrer les délais de traitement, en abandonnant certains processus d'approbation ou en prévoyant que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée, ce qui pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas ce processus à comprendre les échéances serrées.
- Le Bureau de l'AAI passe régulièrement en revue la procédure de traitement des demandes de communication, y compris le temps de traitement prévu et le temps de traitement réel à chacune des étapes. Des statistiques mensuelles sont transmises à chacun des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux régionaux de même qu'à la sous-ministre. Au cours du présent exercice, de nombreux changements ont été apportés. Par exemple, on a réduit considérablement les exigences auxquelles doivent se conformer les responsables des programmes au stade de la récupération des documents (on n'exige ni liste de documents ni numérotation des pages). De même, les modifications apportées à l'ordonnance de délégation de pouvoirs ont entraîné une réduction du nombre d'approbations nécessaires. Les participants au processus de traitement des demandes d'AAI sont informés de leurs responsabilités, des échéanciers et de certains aspects clés du traitement des demandes de communication au moyen d'un avis aux BPR inclus dans l'avis de récupération. L'avis de récupération et le formulaire d'approbation indiquent clairement les échéances de même que le nom et le numéro de téléphone du conseiller en AAI qui est apte à répondre aux questions.

Recommandation n° 4

TC devrait définir des mesures pour améliorer le rendement des BPR qui ont toujours des problèmes à respecter les échéances fixées pour les traitement des demandes. Le Ministère devrait examiner le bien-fondé d'associer la fonction des Communications au processus d'approbation.

5. Amélioration du rendement

Le Ministère devrait continuer de consacrer les ressources et les efforts nécessaires au renforcement de son rendement au chapitre du respect des délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information, de façon à assurer un « respect important » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 5

Dans le cadre du Plan d'amélioration de l'AAI, TC devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « respect important » des délais prescrits par la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. Le coordonnateur de l'AAI est

directement responsable d'assurer l'observation de la Loi sur l'accès à l'information et devrait continuer à assurer un solide rôle de leadership en établissant une

2.

Il est inhabituel de voir des sous-ministres se réserver le pouvoir de répondre eux-mêmes aux demandes de communication — surtout dans le tiers des cas ou plus. Cet aspect de l'ordonnance de délégation et de la pratique devrait être réexaminé.

L'ordonnance de délégation de pouvoirs a été revue à la fin du printemps 2000, et le ministre a signé une nouvelle ordonnance en octobre 2000. La nouvelle ordonnance confère à tous les sous-ministres adjoints le pouvoir d'empêcher la communication de renseignements au moyen d'exceptions, ce qui s'est traduit par

culture de l'observation dans l'ensemble de TC. Pour jouer ce rôle, il doit obtenir le soutien indéfectible du ministre et du sous-ministre.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait inclure des objectifs précis pour le respect des délais prescrits par la Loi dans les contrats de rendement des cadres supérieurs et d'autres employés chargés du traitement des demandes de communication.

2. Analyse des cas de présomption de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes en présomption de refus, on devrait analyser les causes des cas de présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000. L'analyse permettrait de cerner les mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter complètement les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

3. Plan d'amélioration de l'AAI

TC devrait s'attaquer au problème des retards en élaborant un plan général de gestion des tâches afin de respecter de façon importante les échéances de la Loi. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui, ensemble, permettent de respecter de façon

Recommandation n° 3

TC devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à un respect important.

4. Temps de recherche et d'approbation dans les BPR

Le Ministère devra encore réduire le temps nécessaire à l'extraction des documents s'il veut parvenir à respecter de façon importante les délais prévus dans la Loi. Il devrait cerner les BPR qui éprouvent d'importants problèmes à respecter les délais prescrits et prendre des mesures pour les aider à les respecter. En outre, le Ministère devrait évaluer la valeur ajoutée de la participation de la fonction des Communications au processus d'approbation. Dans d'autres ministères, on s'acquitte des exigences relatives aux communications dans le cadre d'un processus parallèle plutôt que dans le cadre du processus d'approbation.

Tableau : Rapport cumulatif sur le rendement des BPR au titre de l'AAI d'avril au 31 octobre 2000

	Nombre total de documents récupérés	Nombre de documents récupérés à temps	Nombre total d'approbations	Nombre d'approbations à temps
Atlantique	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairies & Nord	23	22	21	21
Pacifique	40	30	26	17
Services généraux	29	20	27	23
Sécurité et sûreté	133	83	60	37
Politiques	50	32	37	18
Programmes & cession	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	472	346 (73%)	325	225 (69%)

Le Ministère pourrait prendre un certain nombre de mesures pour renforcer les efforts qu'il déploie déjà pour se conformer de manière « importante » aux délais prescrits par la Loi. Les mesures en question sont présentées ici sous forme de recommandations.

Recommandations pour 2001

1. Responsabilité de la haute direction

Le Ministère a choisi de rendre les sous-ministres adjoints responsables des décisions relatives aux exceptions prévues par la Loi, en vertu des pouvoirs délégués du Ministre. Le coordonnateur de l'AAI exerce des pouvoirs délégués relativement à certaines questions administratives. Au

nombre des obligations qui échoient aux responsables du traitement des demandes de communication, citons le respect des délais prescrits par la Loi tels qu'ils s'appliquent à leurs secteurs particuliers. Le Bureau de l'AAI rend compte à la sous-ministre et aux sous-ministres adjoints du rendement réel par rapport au rendement prévu relativement au respect des délais. Or, la responsabilité du respect des normes ne semble pas faire l'objet d'une reddition de comptes suffisante. Il n'y aura pas de véritable reddition de comptes tant et aussi longtemps que les contrats de rendement qui lient la sous-ministre, les cadres supérieurs et le coordonnateur de l'AAI ne feront pas expressément mention du respect des délais prescrits par la Loi ou encore d'une cible ou d'un objectif donné.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	22	20
31 à 60 jours	2	3
61 à 90 jours	2	0
Plus de 91 jours	1	0

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	8	15
31 à 60 jours	1	4
61 à 90 jours	4	4
Plus de 91 jours	1	4

Le temps nécessaire pour le traitement des demandes de communication varie selon les BPR au chapitre de la récupération des documents et des approbations. Le tableau suivant fait état des écarts et met en lumière les groupes et autres secteurs qui s'occupent de la récupération des documents et de la prise des décisions concernant les demandes de communication.

Sommaire

Le Ministère a réalisé des progrès dans le respect des délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information.

Au début de l'an 2000, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger, parce que 30,6 % des demandes de communication faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999 avaient abouti à une présomption de refus.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information depuis l'établissement de la dernière fiche de rendement. Il reprend les recommandations faites dans la fiche de rendement et fournit de l'information sur l'état de la mise en application de chacune des recommandations. Il contient en outre de nouvelles recommandations ayant pour but d'aider le Ministère à se conformer aux délais prescrits par la Loi.

Il conviendrait d'examiner la marche à suivre relative aux BPR et à l'obtention de l'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, le personnel des secteurs qui reçoivent un volume important de demandes de communication devrait suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation du délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique. Cette première prise de contact peut inciter le Bureau de l'AAI à envoyer l'avis nécessaire à temps.

Il n'y a pas eu de rapport établi sur le mode de fonctionnement de la valise diplomatique et les solutions de rechange à celle-ci. Le Ministère demande des prorogations à l'intérieur du délai de 30 jours. Les études se sont attachées à l'utilisation possible de la technologie d'imagerie dans les principaux bureaux de visas à l'étranger.

nombre de demandes considérées comme étant une présomption de refus, les secteurs où il existe des problèmes de retard et les mesures correctives qui sont adoptées ou proposées. La sous-ministre doit veiller elle-même à la mise en oeuvre d'un plan grâce auquel CIC sera à même de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi.

Le Ministère a évalué cette recommandation, mais n'y a pas donné suite. Aucun plan général n'exige que la sous-ministre examine des rapports détaillés sur le rendement, et aucun rapport hebdomadaire n'est produit. Néanmoins, des rapports mensuels sont produits pour le SMA, Services ministériels, et font l'objet d'échanges. Le directeur général s'intéresse désormais couramment au suivi de deuxième et de troisième instance des dossiers. On ne demande la participation du directeur général que dans de très rares cas.

à 30 % des demandes pour l'exercice 2000-2001, pour l'exercice 2001-2002, il sera fixé dans le contexte des processus de planification opérationnelle et d'établissement du budget.

3. CIC devrait fournir de l'information aux BPR et à d'autres secteurs de l'organisation sur le délai d'exécution réel à chaque étape du processus de traitement des demandes de communication et la façon dont cela se compare aux délais d'exécution de référence. Les BPR et les autres secteurs de l'organisation ne reçoivent toujours pas de rapports réguliers sur le rendement prévu et le rendement réel au chapitre du respect des délais prescrits par la Loi. Le Bureau de l'AAL présente deux fois par année au Comité exécutif du Ministère un rapport sur le programme d'AAL dans son ensemble, rapport indiquant les mesures prises pour arriver à respecter les exigences de la Loi en matière de délais.

Le rendement général concernant le respect des exigences fait l'objet d'un rapport mensuel remis au SMA et d'échanges entre le directeur général et le SMA, Services ministériels. Le Bureau de l'AAL produit aussi des rapports mensuels où la haute direction peut trouver des informations sur le taux de respect des délais, le volume des demandes reçues, traitées et parachevées, de même que sur le nombre de plaintes adressées au Commissaire à l'information par les personnes qui ont présenté les demandes en question.

4. La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage. Le Ministère n'a pas de programme de formation obligatoire pour les gestionnaires. Des séances de formation sur l'AAI sont dispensées dans certains contextes (pour les gestionnaires des programmes des régions internationales), sur demande. Le Ministère est en train d'élaborer un plan de formation sur l'AAI, une première version est terminée.
5. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger le respect des délais fixés à l'interne et prévus par la Loi. CIC a évalué cette recommandation, mais ne l'a pas appliquée.
6. Il est peu probable que le rendement de CIC continue à s'améliorer en l'absence d'une participation et d'un leadership accrus de la part de la haute direction. La sous-ministre doit s'investir personnellement dans ce projet en recevant des rapports hebdomadaires qui indiquent le

Recommandation n° 4

Il faudrait fournir aux BPR et aux

autres secteurs de l'organisation qui

ont des responsabilités au chapitre du

traitement des demandes de

communication, dès le 30 avril 2001,

des renseignements sur le rendement

prévu par rapport au rendement réel.

5. Volume des demandes

Au cours des trois dernières années,

le nombre de demandes de communi-

cation adressées au Ministère a

considérablement augmenté. Le

Ministère mérite nos félicitations pour

avoir augmenté le nombre d'employés

affectés à l'AAI afin de répondre à

l'accroissement du volume. Puisque

l'augmentation du nombre de demandes

est constante, il devrait planifier en

fonction des années à venir les besoins

en personnel et autres ressources pour

régler le problème des demandes en

présomption de refus, conformément au

mode de fonctionnement du Bureau de

l'AAI.

Recommandation n° 5

CIC devrait continuer de fournir les

ressources et efforts nécessaires pour

respecter les délais prescrits par la Loi

sur l'accès à l'information, afin

d'améliorer grandement le respect de

ces délais d'ici le 31 mars 2002.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état

d'application des recommandations

formulées dans la fiche de rendement de

1999 recommandait d'autres mesures

visant à réduire le nombre de demandes

constituant des présomptions de refus.

L'état d'application des

recommandations de décembre 1999 est

décrit ci-après.

1.

CIC devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires

au respect des délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information.

Dans le cadre de l'initiative de

l'intégrité des programmes, le

Ministère a fait une présentation au

Conseil du Trésor pour demander

plus d'employés et de matériel

informatique pour l'AAI. Le Bureau

de l'AAI a aussi obtenu 10 ETP

supplémentaires pour l'exercice

2000-2001.

2.

Un plan global devrait être élaboré

pour permettre à CIC d'être à

même de respecter dans une large

mesure les délais prévus par la Loi

d'ici le 31 mars 2001, et ce plan

devrait préciser les étapes clés, les

objectifs, les tâches, les produits

livrables et les responsabilités.

Même si le Commissariat à

l'information a établi un objectif, il

n'existe toujours pas de plan

général qui précise les étapes clés,

les tâches, les objectifs, les produits

livrables et les responsabilités

nécessaires au respect complet des

délais prescrits par la Loi sur l'accès

à l'information. L'objectif en matière

de présomption de refus a été établi

2. Plan d'amélioration de l'AAI

CIC devrait s'attaquer au problème des retards en élaborant un plan général de gestion des tâches afin de respecter complètement les échéances de la Loi. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui, ensemble, permettent de respecter intégralement la Loi. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 2

CIC devrait élaborer, d'ici le 1^{er} mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

3. Participation de la haute direction

Tant que la haute direction du Ministère ne prendra pas une part active aux mesures visant le recensement des causes des cas de présomption de refus et l'amélioration de la situation, il ne sera pas facile de respecter complètement les délais prescrits par la Loi. La haute direction devrait comprendre la nature du problème et

4. Temps de recherche et d'approbation dans les BPR

Le Ministère doit améliorer le temps nécessaire pour l'extraction des documents s'il veut respecter complètement les exigences de la Loi à ce chapitre. Il devrait aussi cerner les BPR qui éprouvent d'importants problèmes à respecter les délais, et prendre des mesures pour les aider à s'y conformer.

L'information relatives aux délais.

Une amélioration constante du rendement est improbable sans une participation et un engagement accrus de la haute direction. Le sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant toutes les semaines des rapports indiquant le nombre de demandes en présomption de refus, les étapes du processus où interviennent les retards et les mesures correctives qui ont été prises ou proposées. Il devrait aussi superviser directement le plan d'amélioration de l'AAI qui permettra à CIC de respecter complètement les exigences de la Loi sur l'accès à l'information relatives aux délais.

Recommandation n° 3

participer à l'évaluation du plan instauré pour assurer la réduction du nombre de demandes en présomption de refus.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Il conviendrait d'analyser les motifs pour lesquels les demandes de communication débouchent sur une présomption de refus entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2000, ce qui aiderait à établir les causes de cette situation dans le Ministère. L'analyse permettrait de cerner des mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter complètement les délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information. Le Ministère devrait en outre planifier des échéanciers pour le processus de traitement des demandes de communication qui respectent en tout point ceux prévus par la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère devrait publier un échéancier général pour le traitement des demandes de communication qui soit conforme aux exigences de la Loi quant aux délais.

Bureau de l'AAI d'aborder de façon proactive les problèmes de respect des délais de la Loi.

La nature des demandes en présomption de refus est aussi susceptible de changer. Jusqu'ici, ces demandes étaient, dans de nombreux cas, liées aux missions à l'étranger. Le coordonnateur du Bureau de l'AAI affirme que, si les retards sont plus courants à toutes les étapes du processus, y compris au Bureau de l'AAI, c'est tout simplement parce que le nombre de demandes ne cesse d'augmenter.

Il est difficile d'élaborer un plan de redressement si l'on n'a pas fait une analyse des raisons pour lesquelles les demandes aboutissent à une présomption de refus. Un sommaire du rendement à l'étape de la récupération de documents par les BPR pour CIC, qui figure à la fin du présent rapport, illustre la grande variation du nombre de jours requis à ce chapitre. En outre, les prévisions du Ministère portant sur les temps de traitement à diverses étapes du processus d'accès à l'information ne sont pas conformes aux exigences de la Loi sur l'accès à l'information quant aux délais (voir le tableau sur les Temps de traitement partagés à la fin du présent rapport). Bien des mesures pourraient être prises pour appuyer les activités déjà en cours dans le Ministère pour parvenir à un respect total des exigences de la Loi relatives au temps de traitement. Les recommandations qui suivent décrivent ces mesures.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	270	180
31 à 60 jours	60	68
61 à 90 jours	40	28
Plus de 91 jours	18	30

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	126	123
31 à 60 jours	58	55
61 à 90 jours	16	36
Plus de 91 jours	10	27

Même si le Bureau de l'AAI s'est donné un objectif concernant le nombre de demandes traitées dans les délais prévus par la Loi, il n'existe toujours pas de plan général définissant les jalons, les tâches, les produits livrables et les responsabilités permettant de respecter complètement les exigences relatives aux délais. Aucun rapport régulier n'est remis à la haute direction du Ministère ni aux BPR à ce sujet. Des mesures disjointes, quoique bien intentionnées, ne pourraient pas être aussi utiles que le serait une approche globale planifiée

visant la réduction significative du nombre de demandes aboutissant à une présomption de refus.

Il convient de transmettre aux BPR et à d'autres secteurs de l'organisme des informations sur les délais prévus et le temps réel, par rapport au temps prévu, requis à chacune des étapes du processus d'accès à l'information. Sans facile de cerner les problèmes potentiels liés au respect des délais de la Loi. Ces informations permettront aussi au

Sommaire

Le Ministère fait des progrès constants dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, mais il devra déployer plus d'efforts pour s'y conformer de façon plus complète.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement

contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger, parce que 48,9 % des demandes de communication faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1998 aboutissent à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 23,4 %.

Pour l'exercice 2000-2001, le Ministère devait traiter 70 % des demandes de communication dans les délais. Selon le Commissariat à l'information du Canada, cet objectif est en deçà de ce qu'il faudrait pour que les délais prescrits soient respectés. Du 1er avril au 30 novembre 2000, le nombre de demandes constituant une présomption de refus s'élevait à 19,7 %; ce rendement justifie la note « D » qu'a obtenue le Ministère et qui signifie que son rendement est « sous la normale ».

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Le tableau ci-après révèle que le Ministère arrive à réduire son temps de traitement des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation en vertu de l'article 9. Lorsqu'une prorogation est demandée en vertu de l'article 9 de la Loi, le Ministère ne fait aucun progrès.

12 Lorsque une question concernant le Ministère fait la manchette, chose qui se produit périodiquement, il peut alors y avoir un accroissement considérable de la quantité et de la complexité des demandes reçues par le Bureau de l'AAI de la DN. Naturellement, durant des opérations militaires, les priorités de la DN sont la sécurité du personnel des Forces canadiennes et l'intégrité de ses opérations. Cependant, les exigences en matière d'accès à l'information ne peuvent être négligées ou laissées de côté pour aucune considération. Il faudrait donc envisager de créer une équipe additionnelle, qui serait formée pour faire face à des hausses de demandes importantes. Durant les périodes normales de travail, cette équipe pourrait s'occuper des demandes de portée générale et (ou) aider à dispenser de la formation.

Plutôt que de constituer une équipe chargée de s'occuper des augmentations subites du nombre de demandes, le Bureau de l'AAI a créé des équipes représentant des secteurs de compétence particuliers. Lorsque le processus de recrutement et de dotation pour l'AAI aura été mené à bien, on reviendra sur la recommandation. Le Ministère envisage de recourir à des experts-conseils pour faire face aux augmentations à court terme du nombre de demandes de communication.

responsabilité semble collective. Il faudrait indiquer clairement à qui incombe la responsabilité de la prise de décisions en vertu de la Loi. De plus, il faut ordonner au délégataire d'exercer ses pouvoirs délégués conformément à la Loi.

L'ordonnance de délégation de pouvoirs a été révisée le 12 juillet 2000. En vertu de cette ordonnance, l'ensemble des pouvoirs et des fonctions se rapportant à la Loi sont délégués au directeur et au directeur adjoint du Bureau de l'AAL. Le sous-ministre adjoint, Finances et services du Ministère, peut exercer les pouvoirs et remplir les fonctions en l'absence du directeur ou du directeur adjoint. En outre, on a confié à des chefs d'équipe la responsabilité de signer les avis de prorogation, les estimations de droit, les lettres de consultation et les réponses aux demandes de communication lorsqu'aucun document n'a été récupéré.

11. Une fois le nouveau système de suivi en place, la coordonnatrice devrait en utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échéanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent un problème.

Une copie du rapport d'étape hebdomadaire est produite pour les BPR (voir la réponse à la question no 3).

8. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger l'observation des délais de réponse établis à l'interne et dans la Loi.
- On envisage d'inclure la disposition à titre d'indicateur de rendement pour tous les BPR. Le Ministère doit encore déterminer le niveau de gestion auquel l'indicateur s'appliquera.
- 9 La formation sur l'AAL devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.
- Les objectifs relatifs à la formation établis pour 2001-2002 sont résumés au point 3.
- La coordonnatrice de l'AAL croit que le cours officiel en voie d'élaboration à l'intention des points de contact sectoriels des BPR sera obligatoire.
10. L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (5 avril 1995) habilite la coordonnatrice de l'accès à l'information ou, en son absence, le titulaire du poste d'officier d'état-major, DAIRP-3-6, et le sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère), à exercer tous les pouvoirs et à remplir toutes les fonctions du ministre aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Elle ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique, dans tous les cas saut les plus simples, cette

Il conviendrait de resserrer les délais de traitement en abandonnant certains processus ou en prévoyant que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée.

Des améliorations sont constamment apportées au processus de traitement des demandes de communication. La procédure ne prévoit pas d'approbation de la part des Affaires publiques. Les BPR sont informés des délais prescrits pour la récupération des documents, même si, dans le cadre de la procédure, on ne fait pas circuler de fiche documentaire.

De concert avec les BPR, le Bureau de l'AAI s'emploie à définir plus tôt dans le processus tout besoin de prorogation en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'accès à l'information

Si une demande est en suspens depuis près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.

Le Bureau de l'AAI donnera suite à cette recommandation au cours de l'exercice 2000-2001. (Dans la lettre de clôture, il est indiqué au demandeur qu'il dispose d'une période maximum d'un an pour porter plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada, même si la disposition ne s'applique pas à une demande en suspens.)

La section de la politique et de la formation en matière d'AAI est en train d'élaborer un manuel destiné aux employés du Bureau de l'AIPRP. On devrait s'entendre sur le contenu du manuel au plus tard le 31 mars 2001. Entre-temps, on s'en remet, pour ce qui est de la procédure, aux lignes directrices administratives relatives à l'AAI émises par le Secrétaire du Conseil du Trésor.

Le Bureau de l'AAI se consacre à l'élaboration d'un programme de formation spécifique et approfondi pour les BPR (aucune date cible n'a encore été arrêtée). À l'heure actuelle, le Bureau propose un programme très général à l'ensemble des employés.

Dans le plan d'activités, le Bureau de l'AAI s'est également fixé comme objectif de suivre et d'accroître la sensibilisation et la formation initiale à l'AAI ainsi que d'élaborer un programme de formation pour les nouveaux employés affectés à l'AAI (le programme de formation pour ces derniers devrait être terminé le 31 mai 2001).

Le ministre devrait donner à la coordonnatrice l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.

Le Ministère n'a pas donné suite à la recommandation.

d'ici la fin de 2000-2001. Le plan

prévoit notamment la reclassification des postes de préposés à l'AAI à des niveaux appropriés et la dotation des postes nécessaires à la réduction du recours à des experts-conseils. Les difficultés de recrutement qu'éprouve le Ministère semblent attribuables à la pénurie de spécialistes de l'AAI, un certain nombre d'autres ministères et organisations recrutant également de telles personnes.

2. Le Ministère devrait définir et instaurer les mesures additionnelles qui lui permettraient de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information d'ici le 31 décembre 2000.

Comme on l'a déjà mentionné, et le plus récemment dans un rapport provisoire que le sous-ministre de la Défense nationale a présenté au Commissaire à l'information, le coordonnateur de l'AAI est d'avis que le Ministère a apporté des modifications importantes à ses procédures et à sa culture concernant l'administration des problèmes liés à l'accès à l'information. Le coordonnateur prévoit que l'élaboration et la mise en oeuvre des nouvelles mesures (au-delà de celles envers lesquelles le Ministère s'est déjà engagé) seront précédées par une période au cours de laquelle les pratiques récemment révisées feront l'objet d'un suivi, d'une évaluation et, au besoin, d'améliorations.

3.

Le Ministère devrait préparer et distribuer aux gestionnaires opérationnels des rapports d'information comparant le rendement réel à celui prévu pour les secteurs de l'organisation ayant part au processus d'accès à l'information.

L'information concernant le rendement prévu par rapport au rendement réel est diffusée au niveau des sous-ministres adjoints et dans les BPR. Dans le cadre du plan d'activités pour 2001-2002, le Bureau de l'AAI « élaborera et mettra en oeuvre des indicateurs de rendement pour les BPR ». Les travaux d'élaboration devaient être terminés le 31 août 2001, et la mise en oeuvre, le 31 octobre 2001.

4.

La Défense nationale devrait établir un plan en vue de la prestation d'une formation aux BPR et mettre à jour les procédures d'AAI que suivent les BPR et le Bureau de l'AAI.

Des procédures relatives à l'AAI ont été élaborées pour les BPR de l'ensemble du Ministère. Elles sont présentées sous forme de directives et d'ordres administratifs ministériels accessibles sur supports papier et électronique. La section de la politique et de la formation en matière d'AAI s'emploie à remanier l'aide-mémoire inclus dans les dossiers de l'AAI acheminés aux BPR afin d'en améliorer l'utilité à titre de guide supplémentaire pour les BPR.

Recommandation n° 3

De l'information sur le nombre de jours alloués pour chacune des étapes de la procédure de traitement des demandes de communication devrait faire partie des renseignements qui accompagnent chacune des demandes.

4. Contrats de rendement

Le Ministère cherche à déterminer à quel niveau de gestion les contrats de rendement comprendront des objectifs relatifs au respect des délais prévus pour l'AAL. L'obligation de rendre des comptes à cet égard devrait revenir aux employés du Ministère qui sont responsables de la gestion des échéances relatives à la procédure de traitement des demandes de communication.

Recommandation n° 4

Les contrats de rendement devraient prévoir l'obligation pour les gestionnaires opérationnels de respecter les délais de traitement des demandes de communication fixes à l'interne et dans la Loi.

5. Poursuite des améliorations

Le Ministère a réalisé des progrès considérables dans la réduction du nombre de demandes en présomption de refus faisant l'objet de plaintes. Il importe de poursuivre ces efforts pour préserver l'amélioration dont témoignent les progrès réalisés jusqu'ici.

Recommandation n° 5

Le Ministère devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information afin de parvenir à un respect important de ceux-ci d'ici le 31 mars 2002.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. Le Ministère de la Défense

nationale devrait continuer de déployer les ressources et les efforts requis pour respecter les délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information.

Le Ministère a continué de consacrer des ressources afin de répondre aux exigences de la Loi. En raison de problèmes de recrutement, le Ministère s'en est remis à des experts-conseils pour combler les lacunes dans les niveaux de dotation existants. Le Ministère voit dans le recours à des experts-conseils du secteur privé une solution à court et à moyen termes dans l'attente de la mise en oeuvre d'un plan de dotation. Le plan de dotation permettra de réaliser une réduction marquée du travail confié à des sous-traitants

Le Ministère voudra peut-être envisager les mesures qui suivent pour soutenir les progrès qu'il réalise en vue de l'obtention de la note « B », soit un « respect important » des délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour continuer de façon proactive de

réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes en

présomption de refus, le Ministère devrait analyser les raisons de chaque

demande en présomption de refus pour la période du 1er avril 2000 au 30

novembre 2000. L'analyse permettrait de cerner les mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à

respecter de façon importante les délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une

analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande

constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30

novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de

demandes en présomption de refus.

2. Plan de formation proactif

Le Bureau de l'AAI est bien placé pour définir les besoins en formation liés à l'AAI au sein du Ministère. Jusqu'ici, le Bureau de l'AAI, à l'égard de la formation, s'est contenté de répondre aux problèmes à mesure que ceux-ci se posent.

Les besoins en formation peuvent être définis à partir des interactions quotidiennes avec les BPR, lesquelles ont trait aux plaintes portées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et aux séances d'information sur les politiques et d'autres enjeux concernant la Loi. Il conviendrait d'établir un ordre de priorité des besoins en formation pour planifier de façon stratégique les secteurs ou bureaux où l'on pourra tirer le meilleur parti de la formation en matière d'AAI.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant un ordre de priorité précis aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

3. Feuille d'information

L'établissement d'un plan qui fait clairement état de la répartition des jours alloués pour le traitement des demandes de communication, par étape et par unité organisationnelle responsable, donne à tous les membres de l'« équipe » la possibilité de comprendre le rôle critique qu'ils jouent dans une démarche assortie de délais serrés. Cette information devrait faire partie des renseignements courants qui accompagnent chaque demande de communication.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	126	39
31 à 60 jours	36	1
61 à 90 jours	12	0
Plus de 91 jours	5	1

En ce qui concerne les demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation, le tableau ci-après fait état d'une augmentation du nombre de demandes.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	30	36
31 à 60 jours	7	12
61 à 90 jours	2	4
Plus de 91 jours	2	0

Sommaire

Le Ministère a réalisé des progrès dignes de mention dans le respect des délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information.

En 1999, le Commissariat à l'information

du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans

laquelle le Ministère respecte les délais

prescrits par la Loi sur l'accès à

l'information. La fiche de rendement

contient un certain nombre de

recommandations sur les mesures à

prendre pour réduire le nombre de

demandes qui aboutissent à une

présomption de refus. Dans la fiche de

rendement pour 1999, le Ministère avait

reçu la note « F », qui signale un danger

parce que 69,6 % des demandes de

communication faites entre le 1^{er} avril et

le 30 novembre 1998 aboutissent à une

présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à

l'information du Canada a voulu voir où

en était la mise en oeuvre des

recommandations faites dans les fiches

de rendement et a recommandé d'autres

mesures à prendre pour réduire le

nombre de demandes qui aboutissent à

une présomption de refus. À ce

moment, les statistiques indiquaient

qu'entre le 1^{er} avril et le 30 novembre

1999, le taux de demandes ayant abouti

à une présomption de refus s'était

amélioré, s'établissant à 38,9 %. On a

alors constaté que le temps nécessaire

pour traiter les demandes en

présomption de refus avait

considérablement diminué par rapport à

l'année précédente.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, le Ministère assure un respect « médiocre » des délais prescrits par la Loi, ce qui lui vaut la note « D », puisque le taux de demandes en présomption de refus s'élève à 17 %. Un tel taux dénote des progrès considérables au chapitre de la réduction d'un nombre extrêmement élevé de cas de présomption de refus.

Si on excepte le temps mis pour répondre aux demandes visées par une prorogation qui sont en présomption de refus, toutes les tendances montrent une diminution plus prononcée du nombre de demandes en présomption de refus. Le nombre de demandes reportées de l'exercice précédent en tant que demandes en présomption de refus continue de diminuer. Le temps pris pour traiter ces demandes en présomption de refus continue lui aussi de diminuer rapidement pour ce qui est des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai, comme l'indique le tableau ci-après.

Pour les BPR, la moyenne actuelle est de sept jours. L'on n'assure toutefois pas le suivi du temps qu'il faut pour demander aux BPR les documents manquants, le cas échéant. Ce n'est souvent qu'au stade de l'analyse qu'on constate l'absence de documents.

4. Le Ministre devrait charger le coordonnateur par écrit d'exercer le pouvoir qui lui est délégué de répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieure ait été mené à bien ou non.

Le coordonnateur de l'AAI a tous les pouvoirs délégués, mais n'a pas reçu l'instruction du Ministre d'exercer les pouvoirs en question lorsque les délais ne sont pas respectés.

5. La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

Le coordonnateur de l'AAI rencontre tous les comités de gestion des Sous-commissaires pour sensibiliser les intéressés. En outre, quelque 700 employés ont, cette année, été sensibilisés à la Loi.

Le Bureau de l'AAI est en train de mettre sur pied un groupe de la politique, la consultation et la formation. Ce dernier élaborera un plan d'action en matière de formation pour 2001-2002. L'on prévoit la mise au point d'un module de formation pour les nouveaux gestionnaires. Le

travaillera avec la Direction générale des ressources humaines pour déterminer la façon dont ce module de formation pourra mieux répondre aux besoins des nouveaux gestionnaires.

6. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger le respect des délais fixés à l'intérieur et prévus par la Loi.

Le respect des attentes du programme d'AAI comptait parmi quelques engagements clés proposés relativement au cycle des accords de rendement de 2000-2001 pour les EX et les SM. Même si on n'en a pas fait un « engagement clé » pour l'ensemble de l'Agence, le respect des exigences du programme était mentionné dans la ligne directrice sur la préparation des accords de rendement, à titre d'exemple de la façon dont un engagement clé peut s'appliquer à l'organisation d'un cadre et, par conséquent, faire partie de l'accord de rendement. La ligne directrice relative à l'exécution des programmes mentionnait ce qui suit :

[TRADUCTION]

« Les objectifs devraient être le plus précis possible (par exemple, augmentation en pourcentage du nombre de dossiers traités par ETP, respect des délais de réponse prescrits pour les demandes d'AAI dans X % des cas). »

gestionnaire de la formation en AAI

3. Amélioration du rendement

L'Agence devrait continuer de consacrer les ressources nécessaires au

renforcement de ses efforts et de son

rendement au chapitre du respect des

délais prescrits par la Loi sur l'accès à

l'information, de façon à assurer un

« respect important » de ces délais d'ici

le 31 mars 2002.

Recommandation n° 3

L'Agence devrait se donner jusqu'au

31 mars 2002 pour assurer un « respect

important » des délais prescrits par

la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état

d'application des recommandations

formulées dans la fiche de rendement de

1999 recommandait d'autres mesures

visant à réduire le nombre de demandes

constituant des présomptions de refus.

L'état d'application des

recommandations de décembre 1999 est

décrit ci-après.

1. L'Agence des douanes et du

revenu du Canada devrait

continuer à affecter les ressources

et l'énergie nécessaires au respect

des délais prévus dans la Loi sur

l'accès à l'information.

En 2000-2001, d'autres programmes

ont versé 800 000 \$ grâce à une

réallocation de fonds au sein de

l'Agence. Cette somme sera incluse

dans la base de financement du

Bureau de l'AAI en 2001-2002. À

l'heure actuelle, 52 ETP sont

approuvés pour le Bureau de l'AAI.

2.

L'Agence devrait définir et mettre

en oeuvre les mesures

additionnelles nécessaires pour

assurer un « respect important »

des délais prescrit par la Loi sur

l'accès à l'information, d'ici le 30

décembre 2000.

L'Agence continue d'améliorer ses

pratiques visant à réduire le nombre

de demandes en présomption de

refus. La formation se poursuit, et

d'autres mesures devraient être

mises en oeuvre en 2001-2002,

comme il est expliqué ci-après.

3.

L'Agence devrait élaborer et

fournir des rapports d'information

aux gestionnaires opérationnels

sur le rendement réel par

opposition au rendement prévu

des secteurs de l'organisation

responsables du traitement des

demandes de communication.

Le 1^{er} avril 2001, une version

améliorée du système de suivi de

l'AIPRP au Bureau de l'AAI

permettra à ce dernier de faire des

rapports sur le rendement réel par

rapport au rendement prévu des

secteurs de l'organisation qui sont

associés au traitement des

demandes de communication. Les

délais prévus pour le traitement des

demandes sont :

Préparation initiale — 4 jours

Recherche, repérage et

transmission des documents au

Bureau de l'AAI — 8 jours

Analyse des

documents — 10 jours

Préparation des

documents — 6 jours

Approbation — 2 jours

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
	1 à 30 jours	31 à 60 jours
	134	52
	43	30
	0	6
	Plus de 91 jours	0

L'Agence voudra peut-être envisager les mesures suivantes pour obtenir la note « B », qui correspond à un « respect important ».

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes constituant des présomptions de refus, il conviendrait d'analyser les motifs pour lesquels les demandes de communication débouchent sur une présomption de refus entre le 1er avril et le 30 novembre 2000. Cette analyse permettrait de cerner des mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener l'Agence à respecter complètement les délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandation n° 1

L'Agence devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande

Recommandation n° 2

L'Agence devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant des priorités précises aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

2. Plan de formation

constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Pour maintenir les progrès réalisés jusqu'ici, l'Agence devrait déterminer, pour 2001-2002, ses priorités en matière de formation de manière à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Le Bureau de l'AAI pourra cerner les priorités en matière de formation en communiquant chaque jour avec les BPR, en analysant les plaintes déposées en vertu de la Loi et en évaluant les problèmes auxquels fait face l'Agence qui peuvent ou non avoir une incidence sur la Loi.

AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA

Sommaire

L'Agence a réalisé des progrès dignes de mention dans le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 1999, le Commissariat à l'information

du Canada a établi une fiche de

rendement indiquant la mesure dans

laquelle l'Agence respecte les délais

prescrits par la *Loi sur l'accès à*

l'information. La fiche de rendement

contient un certain nombre de

recommandations sur les mesures à

prendre pour réduire le nombre des

demandes qui aboutissent à une

présomption de refus. Dans la fiche de

rendement pour 1999, l'Agence avait

reçu la note « F », qui signale un danger;

parce que 85,6 % des demandes de

communication faites entre le 1^{er} avril et

le 30 novembre 1998 ont abouti à une

présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à

l'information du Canada a voulu voir où

en était la mise en oeuvre des

recommandations faites dans les fiches

de rendement et a recommandé d'autres

mesures à prendre pour réduire le

nombre de demandes qui aboutissent à

une présomption de refus. À ce moment,

les statistiques indiquaient qu'entre le

1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux

de demandes ayant abouti à une

présomption de refus s'était amélioré,

s'établissant à 51,5 %. On a alors

constaté que le temps nécessaire pour

répondre aux demandes en présomption

de refus avait été considérablement

réduit par rapport à l'année précédente.

Le présent rapport porte sur les progrès

réalisés par l'Agence au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Pour la période du 1^{er} avril au

30 novembre 2000, l'Agence assure un

respect « limité » de la Loi, ce qui

représente la note « C ». Le taux de

demandes en présomption de refus

s'élève à 14,9 %. Un tel résultat dénote

des progrès considérables dans la

réduction d'un nombre extrêmement

élevé de cas de présomption de refus.

Les tendances pointent toutes dans la

bonne direction. Le nombre de

demandes en présomption de refus

reportées de l'année précédente

continue de diminuer, en chiffres

absolus aussi bien qu'en pourcentage du

nombre de demandes reportées. Le

temps pris pour répondre aux

demandes en présomption de refus

continue à diminuer rapidement,

comme l'indique le tableau ci-dessous.

- Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, éviter le dépôt d'une plainte.
- Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.
- Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2002.
- La formation en matière d'accès à l'information devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres.
- Il conviendrait de revoir le recours à des experts-conseils en période de pointe afin de déterminer l'approche la plus efficace en matière de dotation pour composer avec les augmentations à long terme de la charge de travail en matière d'accès à l'information.

- Le Ministère devrait instituer l'établissement de rapports systématiques sur le temps effectivement pris pour traiter les demandes de communication par rapport au temps prévu de même que sur les mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Les rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI l'information nécessaire pour évaluer le respect général de la Loi au Ministère de même que le temps que ce dernier met à traiter les demandes en la matière.
- L'ordonnance de délégation des pouvoirs devrait être modifiée afin de refléter l'intention de confier au directeur et au coordonnateur adjoint de l'AAI la responsabilité unique de la prise de décisions aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. Il conviendrait également d'envisager de confier aux agents de l'AAI le pouvoir de prendre des décisions administratives aux termes de la Loi.
- Le ministre devrait donner au directeur de l'AAI l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.
- Il conviendrait de revoir la procédure d'approbation pour supprimer des étapes qui n'ajoutent rien au processus, en particulier l'étape de l'examen ou de l'assentiment par les Communications.

- Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait définir les sources des retards dans le traitement des demandes de communication, et inclure des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un respect important de la Loi. Le Comité de la haute direction du Ministère devrait assurer la surveillance de ce plan.
- Il conviendrait de définir les raisons précises des demandes en présomption de refus pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre) et d'élaborer des mesures correctives qui seraient incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.
- Une fiche documentaire ou un calendrier des échéances prévues devrait être inclus dans le processus. Le document, qui indiquerait clairement les délais de traitement attendus à chacune des étapes du processus de traitement des demandes de communication serait envoyé par courrier électronique aux BPR. La mesure pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas bien le processus à être plus sensibles aux délais serrés.
- Un plan de formation pour 2001-2002 devrait être élaboré et comporter des priorités, une liste des employés pouvant tirer avantage d'une formation nouvelle ou additionnelle, le nombre de séances et l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du Bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.

4. Formation et sensibilisation – Accès à l'information

Il existe un site Intranet sur l'accès à l'information que les employés de P&O peuvent utiliser et consulter. Un site Internet sur ce même sujet a également été créé et est accessible au grand public. La formation et la sensibilisation relative à l'accès à l'information est un projet en cours mené par le Bureau de l'AAI. Au cours des deux dernières années, on a organisé des séances dans toutes les régions, et d'autres visites sont prévues dans l'ensemble des régions à chaque année. Au besoin, des séances de sensibilisation sont périodiquement organisées à l'administration centrale.

Recommandations

De l'examen se dégagent les recommandations suivantes :

- Il incombe directement au coordonnateur de l'AAI d'assurer le respect de la Loi sur l'accès à l'information, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture du respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. Le soutien de l'élaboration et du contrôle d'un plan d'amélioration de l'AAI par la haute direction est un moyen d'aider le Ministère à s'engager à respecter les délais prescrits par la Loi.

administratives de P&O concernant l'accès à l'information. Le Bureau de l'AAI consigne actuellement les modifications apportées à ses procédures dans un manuel mis à la disposition de tous les employés au moyen d'une unité de disque partagée. Le manuel favorise un traitement uniforme des demandes de communication et assure l'adoption de processus plus efficaces pour la prestation opportune de services d'accès à l'information.

On a préparé une introduction à l'accès à l'information et un résumé des rôles et des responsabilités des employés en la matière, lequel sera inclus dans une trousse d'orientation pour tous les nouveaux employés de P&O. La Direction générale des ressources humaines du Ministère s'affaire présentement à l'élaboration de la trousse. On y regroupera les informations dont auront besoin tous les nouveaux employés de P&O.

En mars 2000, la haute direction a approuvé trois ressources additionnelles pour le Bureau de l'AAI, soit un coordonnateur adjoint de l'accès à l'information (PM-05), un PM-03 à temps partiel et un agent stagiaire (PM-02). Le problème des retards dans le traitement des demandes de communication représente une priorité à laquelle on entend s'attaquer. Dans le cadre du plan général élaboré pour remédier aux problèmes des retards à P&O, la haute direction du Ministère s'est engagée à fournir, en 2001, des ressources additionnelles au niveau des agents.

documents en question devraient être exclus ou communiqués. De plus, on compose avec une lourde procédure d'examen et d'assentiment ou d'approbation en partie en raison de l'absence de recommandations reçues au départ, c'est-à-dire au moment où les documents sont récupérés par les BPR et transmis au Bureau de l'AAI. Le processus d'examen ou d'assentiment entraîne de nouveaux retards.

Pour faciliter la communication opportune des documents au Bureau de l'AAI, le coordonnateur de l'AAI a ramené de deux à un le nombre d'exemplaires que les BPR doivent fournir des documents pertinents. Étant donné le grand nombre de pages traitées par P&O (plus de 130 000 au cours du dernier exercice), la mesure s'est soldée par une diminution marquée du temps et des formalités administratives pour les BPR.

2. Soutien de la direction

Le sous-ministre et le sous-ministre adjoint des Services intégrés de P&O ont fait parvenir des notes de service pour clarifier les rôles et les responsabilités des employés de P&O concernant la Loi sur l'accès à l'information. Ces notes de service établissaient clairement que les intéressés doivent formuler des recommandations au moment où les documents sont récupérés par les BPR et acheminés au Bureau de l'AAI.

En 2000, le Bureau de l'AAI a également commencé à communiquer avec tous les BPR au moyen de notes de service envoyées par courrier électronique plutôt que de notes de service sur support papier. On utilise le courrier électronique pour informer les BPR des détails relatifs au traitement des demandes de communication. Il s'agit

d'une autre initiative qui a permis d'économiser un temps considérable dans le traitement des demandes en réduisant les formalités administratives pour les BPR de P&O. La note de service transmise aux BPR de l'administration centrale et aux régions contient des directives claires sur la récupération des documents en réponse à une demande de communication. On y précise également que les BPR doivent formuler des recommandations à propos de la communication des documents.

Avec la coopération de tous les secteurs, le coordonnateur de l'AAI a demandé que tous les secteurs désignent une personne-ressource pour l'accès à l'information de manière à faciliter la récupération des documents et le suivi des demandes. Dans leurs secteurs respectifs, ces personnes constituent le premier point de contact pour les dossiers relatifs à l'accès à l'information. Le Bureau de l'AAI a tenu une séance de formation à l'intention de ces personnes. À cette occasion, on a discuté de leurs rôles et de leurs responsabilités de même que de leurs préoccupations. L'initiative a permis de rationaliser le mécanisme de récupération des documents et contribué à faciliter le traitement plus opportun des demandes de communication.

3. Bureau de l'AAI

Des réunions du personnel ont lieu chaque semaine, réunions que les participants mettent à profit pour discuter d'enjeux propres à leurs bureaux et de dossiers particuliers. À cette occasion, on informe également les nouveaux employés (y compris les experts-consults) des modifications apportées aux procédures

Mesures prises par la direction à l'égard du problème des retards

1. Secteurs opérationnels (BPR)

P&O est un ministère qui compte environ 10 000 employés assumant des responsabilités diverses, notamment celles qui concernent la Garde côtière, les sciences et l'habitat du poisson, les tâches et les préoccupations relatives à la gestion des stocks de poissons, les droits des Autochtones dans le domaine des pêches, les questions internationales et fédérales-provinciales, les conventions à la Loi sur les pêches et les enquêtes auxquelles elle donne lieu de même que de nombreuses questions juridiques et stratégiques liées à la pêche. Le Bureau de l'AAI possède l'expertise nécessaire pour appliquer les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, mais ses agents ne peuvent être des spécialistes de tous les secteurs d'intervention du Ministère.

Au Bureau de l'AAI, l'absence de recommandations à l'intention de la plupart des BPR de P&O concernant le traitement des documents (le bien-fondé de les exempter, d'en prélever des parties ou de les communiquer) représente une grave préoccupation depuis un certain temps. L'absence de recommandations a été à l'origine de nombreux retards dans le traitement des demandes de communication. Les agents de l'AAI communiquent sans cesse avec de nombreux BPR pour clarifier la nature et le caractère délicat des documents avant que le Bureau de l'AAI ne soit en mesure de décider si les

C'est le Bureau de l'AAI qui est le mieux placé pour définir les priorités en matière de formation. Grâce à l'interaction dont font l'objet des demandes de communication, il comprend le niveau de connaissances que les BPR ont de la Loi sur l'information. Il est également au courant des plaintes concernant les problèmes liés au respect des exigences de la Loi et des enjeux ministériels susceptibles d'avoir un impact sur la Loi. Le Bureau de l'AAI a élaboré un certain nombre de notes de service, des procédures et des méthodes administratives pour l'AIPRP de même que des documents de formation qui décrivent la procédure de traitement des demandes de communication et les responsabilités des BPR. En outre, le Bureau de l'AAI présente une très bonne description de l'ensemble de la procédure de traitement des demandes de communication, y compris les plaintes, dans le site Internet du Ministère, à l'adresse suivante : http://www.dfo-mpo.gc.ca/atip-atirp/uguide_f.htm.

L'information qui figure dans les notes de service et les courriels adressés aux BPR décrit en partie la procédure de traitement des demandes de communication et constitue également des rappels utiles et ciblés des tâches qui incombent à chacun.

6. Bureau de l'AAI

Le Bureau de l'AAI tient le système ATIP FLOW pour la gestion des demandes de communication. Le système est en mesure de produire de nombreux rapports pour la gestion des demandes et la production de rapports s'y rapportant. La préparation de rapports courants fournissant une information ministérielle pertinente et opportune met à la disposition des BPR et de la haute direction l'information dont ils ont besoin pour évaluer la façon dont sont traitées les demandes de communication. De tels rapports courants permettent également la détection des signes avant-coureurs d'une augmentation du volume de demandes. Le Bureau de l'AAI devrait revoir les capacités de présentation de rapports du système ATIP FLOW pour déterminer lesquels pourraient soutenir les efforts déployés pour assurer le bon fonctionnement de la procédure de traitement des demandes de communication.

À P&O, le nombre de demandes de communication et de pages traitées augmente. Pour gérer cette augmentation de la charge de travail, le Bureau de l'AAI retient les services de cinq experts-conseils depuis le 1er avril 2000. Ces experts-conseils (ou entrepreneurs) sont utiles en période de pointe. Lorsque la charge de travail tend à augmenter à long terme au Bureau de l'AAI, l'utilisation à long terme d'experts-conseils ne constitue pas une solution efficiente. Il est beaucoup plus cher de faire appel aux services d'un expert-conseil qu'à ceux d'un employé. À l'expiration du contrat de l'expert-conseil, les connaissances des documents et de la procédure de traitement des demandes d'AAI de l'organisation disparaîtront.

7. Formation et documentation de la procédure

Pour que les BPR puissent s'acquitter des responsabilités liées au traitement des demandes de communication qui leur reviennent, on doit miser sur une formation à l'AAI de même que sur des procédures documentées, notamment en ce qui a trait aux délais.

Pour comprendre leurs responsabilités aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations, les BPR comptent sur un soutien solide de la part du Bureau de l'AAI. En outre, les BPR ont besoin d'informations sur la procédure de même que de directives concernant l'exécution des tâches qui leur sont confiées dans le cadre de la procédure de traitement des demandes d'AAI.

La formation représente un volet essentiel des activités liées à l'AAI. Un programme de formation sur l'AAI planifié et exécuté avec soin donnera aux BPR la capacité de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre de la procédure. Une approche planifiée permettra d'optimiser les avantages tirés des fonds affectés à la formation.

Le Bureau de l'AAI offre une formation « au besoin ». Une approche proactive à l'égard de la formation compléterait la formation existante. Le Bureau de l'AAI devrait élaborer un plan de formation comprenant un ordre de priorité, le nom des membres du personnel qui pourraient bénéficier d'une formation nouvelle ou additionnelle, le nombre de séances et l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du Bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.

Rapport sur le rendement — Sommaire

Critères : Type de demande = accès à l'information; Date de création entre le 1^{er} avril 2000 et le 30 novembre 2000

Nom	Nombre de fois	Nombre total de jours ouvrables	En retard	Écoulés	Nombre moyen de jours ouvrables	En retard
-----	-------------------	------------------------------------	-----------	---------	------------------------------------	-----------

Récupération

Affaires autochtones	62	1 314	1 005	21	19	16,21
Secrétariat de l'accès à l'information						
et de la protection des renseignements personnels	1	1	0	1,00		0,00
Développement de l'aquaculture	7	52	2	7,43		0,29
Bureau des sous-ministres délégués	9	92	43	10,22		4,78
Garde côtière canadienne (GCC)	22	199	51	9,05		2,32
Région du centre et de l'Arctique	48	584	326	12,17		6,79
Bureau des commissaires	30	230	48	7,67		1,60
Direction des communications	73	683	271	9,36		3,71
Conservation et Protection	67	653	274	9,75		4,09
Services intégrés	1	16	8	16,00		8,00
Cabinet du sous-ministre	12	253	195	21,08		16,25
Finances et administration,						
Services intégrés	62	636	228	10,26		3,68
Gestion des pêches	108	1 663	867	15,40		8,03
Région du Golfe	88	930	386	10,57		4,39
Ressources humaines	19	195	80	10,26		4,21
Gestion de l'information et services	92	1 091	480	11,86		5,22
de la technologie						
Affaires internationales	20	152	55	7,60		2,75
Niveau deux	7	122	46	17,43		6,57
Région des Maritimes	104	966	348	9,29		3,35
Cabinet du ministre	35	554	313	15,83		8,94
Région de Terre-Neuve	94	1 097	458	11,67		4,87
Océans	74	183	660	15,99		8,92
Bureau de l'aquaculture générale	5	58	26	11,60		5,20
Région du Pacifique	122	1 704	649	13,97		5,32
Politiques	84	867	274	10,32		3,26
Planification et coordination	18	254	147	14,11		8,17
des programmes						
Gestion des biens immobiliers	6	41	9	6,83		1,50
Région Laurentienne	51	477	153	9,35		3,00
Gestion des ressources	69	705	341	10,22		4,94
Direction générale de l'examen	35	359	150	10,26		4,29
Sciences	64	075	656	16,80		10,25
Sécurité	1	1	0	1,00		0,00
Ports pour petits bateaux	13	93	27	7,15		2,08
Bureau de projets de l'an 2000	2	12	0	6,00		0,00

Le tableau ci-dessous présente des données tirées du système ATIP FLOW sur le temps effectivement pris par les BPR au cours de l'exercice jusqu'au 30 novembre pour récupérer les documents par rapport au temps prévu. Il convient de noter que l'information est présentée en jours ouvrables et que le Ministère dispose de 20 jours ouvrables pour répondre à une demande de communication non visée par une prorogation. Lorsqu'une prorogation a été demandée pour des raisons liées à la récupération des documents, le BPR a reçu des jours additionnels dont on a tenu compte dans les statistiques ci-dessous. La colonne « en retard » rend compte du nombre total de jours pris par le BPR pour récupérer les documents. Les données ont trait à tous les dossiers traités entre le 1er avril et le 30 novembre 2000.

Au cours du présent exercice (au 30 novembre), les BPR ont pris en moyenne 12,17 jours ouvrables pour récupérer les documents. Le délai alloué à cette étape est de dix jours civils. Le tableau ci-après fait état du temps mis par les BPR pour récupérer les documents. La colonne « en retard » indique si les BPR ont respecté le délai prévu par le Ministère pour cette étape de la procédure de traitement des

demandes de communication ou s'ils l'ont dépassé. Le tableau montre qu'on doit insister sur les délais prévus dans la Loi en instituant des mesures favorisant le respect de ces exigences.

Il conviendrait de définir les raisons précises qui expliquent les cas de présomption de refus pour l'exercice en cours (au 30 novembre) ainsi que des mesures visant à réduire le nombre de demandes dans cette situation. Les mesures devraient faire partie d'un plan général visant à faire en sorte que le Ministère assure un « respect important » de la Loi d'ici le 31 mars 2002. Le plan d'amélioration de l'AAI devrait définir les sources des retards et prévoir des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités. Le plan devrait faire l'objet d'une surveillance de la part du Comité de la haute direction du Ministère.

haute direction doit également avoir cette information. À l'heure actuelle, elle ne reçoit pas de rapports courants sur les demandes en présomption de refus. De la même façon, seuls les cabinets des sous-ministres adjoints à l'administration centrale reçoivent des rapports courants sur les demandes en présomption de refus (de même que d'autres informations sur la nature et le statut des demandes).

5. Secteurs opérationnels (BPR)

Les BPR sont tenus de chercher et de récupérer des documents visés par les demandes de communication. Ils sont de plus tenus de transmettre les documents au Bureau de l'AAI dans les dix jours civils suivant la réception de la demande par ce dernier.

Dès qu'il reçoit une demande de communication, le Bureau de l'AAI, dans un délai d'environ un jour, fait parvenir au BPR concerné un courrier électronique décrivant la demande (la demande elle-même n'est plus envoyée aux BPR). Au sein du BPR, la personne-ressource est un employé du sous-ministre adjoint sectoriel (dans quelques cas, on communiquera directement avec le bureau d'un directeur général relevant d'un sous-ministre adjoint) à l'administration centrale et du bureau d'un directeur régional. La personne-ressource du BPR doit s'acquitter des tâches suivantes :

- recevoir la note de service relative à la récupération des documents envoyés par le Bureau de l'AAI par courrier électronique;

- transmettre la demande aux bureaux du secteur qui détiennent les documents visés par la demande;
- informer le Bureau de l'AAI de l'état des demandes, au besoin;
- fournir des estimations du temps qu'exigera la recherche des documents;
- faire parvenir tous les documents pertinents en provenance du secteur au Bureau de l'AAI;
- soutenir et orienter les intéressés de façon que le secteur réponde aux exigences et aux délais de la Loi sur l'accès à l'information.

Une fois que le BPR sectoriel a récupéré les documents et préparé des recommandations relatives à la communication ou la non-communication des documents ou désigné les documents comme étant délicats, le sous-ministre adjoint, le directeur régional ou un fonctionnaire délégué approuve les recommandations en y apposant sa signature. Les documents, accompagnés des recommandations, sont ensuite acheminés au Bureau de l'AAI. Dans certains cas, les documents seront envoyés au Bureau de l'AAI sans aucun examen de la part du BPR.

4. Répartition du délai de traitement

La Loi prévoit 30 jours civils pour le traitement des demandes de communication, à moins qu'on ne se prévale d'une prorogation en vertu de l'article 9. Le délai de traitement général est réparti sur l'ensemble des étapes du processus de façon que chacune des parties concernées soit au courant du temps dont elle dispose. À titre d'exemple, les BPR de P&O disposent de dix jours pour repérer et récupérer les documents visés par une demande de communication (entre autres responsabilités à cet égard).

À l'examen du délai de traitement prévu par rapport au délai de traitement réel, on a rapidement constaté que les secteurs de l'organisation qui ont été évalués ne respectaient pas la norme de rendement. Le tableau ci-dessous fournit de l'information sur les retards observés dans la récupération des documents de même que dans le processus d'examen

ou d'assentiment. On n'a pas de données sur le rendement prévu par rapport au rendement réel de l'ensemble des fonctions du Ministère qui ont un rôle à jouer dans le traitement des demandes de communication. La Loi prévoit 30 jours civils ou 20 jours ouvrables pour répondre aux demandes. Le tableau ci-dessous montre que le délai de réponse moyen, du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, a été de 22,62 jours ouvrables, uniquement pour deux étapes du processus. On ne dispose pas de données sur le temps réel pris aux autres étapes du processus de traitement des demandes de communication.

Tableau sur le délai de traitement prévu par rapport au délai réel

Étape du traitement	Nombre de jours civils alloué	Nombre de jours ouvrables réels du 1 ^{er} avril 1998 au 31 mars 1999	Nombre de jours ouvrables réels du 1 ^{er} avril 1999 au 31 mars 2000	Nombre de jours ouvrables réels du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000
Réception	1			
Récupération	10	13,24	20,27	12,17
Traitement	7			
Assentiment	10	9,65	13,29	10,45
Communications	1			
Approbation	1			

La recommandation ne vise nullement à dissuader l'établissement d'un réseau solide de communications entre les BPR et le Bureau de l'AAI pour discuter d'une demande de communication et de la réponse correspondante. Au sein des institutions, le coordonnateur et les agents de l'AAI sont les employés ayant une connaissance spécialisée de la Loi sur l'accès à l'information. Dans le cadre de la préparation des réponses aux demandes de communication, les employés des programmes et les autres personnes associées au traitement des demandes doivent les consulter. Nous estimons en effet que les consultations devraient avoir lieu dans le cadre du traitement des documents par le Bureau de l'AAI, et non faire l'objet d'une étape distincte exigeant des approbations et des étapes additionnelles au processus de traitement des demandes ne fait habituellement qu'entraîner des retards dans les délais de réponse et augmenter le nombre de demandes en prescription de refus.

Dans le cadre du processus d'assentiment, le secteur des Politiques reçoit copie des documents liés aux relations fédérales-provinciales, même s'il n'a pas fourni de documents en réponse à une demande et que les documents seront communiqués. Cela se fait par l'envoi d'une note d'examen ou d'assentiment.

Parce que l'assentiment est une forme subtile d'approbation, on ne sait pas de façon précise qui est responsable de prendre des décisions aux termes de la Loi. Même si on utilise des mots comme « examen » et « assentiment » pour décrire cette étape du processus d'approbation, le recours à des approbations et à des avis multiples avant la communication des résultats semble avoir pour effet de créer une culture institutionnelle de « prudence ». Le tableau montre que le processus d'examen ou d'assentiment représente un facteur important qui contribue aux retards dans le traitement des demandes de communication. Le Ministère y alloue jusqu'à dix jours civils, et le tableau fournit l'information en jours ouvrables. En jours ouvrables, le temps alloué se chiffrerait entre six et huit jours.

La procédure de traitement des demandes de communication devrait être revue de manière que soit éliminé le besoin d'approbations multiples. La révision de l'ordonnance de délégation des pouvoirs et la rationalisation de la procédure d'approbation devraient s'accompagner d'une directive émanant du ministre selon laquelle c'est à la personne qui exerce les pouvoirs délégués que revient la responsabilité de prendre les décisions aux termes de la Loi et d'en rendre compte.

Le tableau ci-après fait état du temps que les BPR ont pris en 2000-2001 (au 30 novembre) pour mener à bien l'étape de l'assemblage relativement aux demandes de communication qui ont été réglées au cours de la période.

Rapport sur le rendement — Sommaire

Critères : Type de demande = accès à l'information; Date de création entre le 1^{er} avril 2000 et le 30 novembre 2000

Nom	Nombre de fois	Nombre total de jours ouvrables	En retard	Écoulés	Nombre moyen de jours ouvrables	En retard
-----	----------------	---------------------------------	-----------	---------	---------------------------------	-----------

Examen ou consultation interne	81	826	363	10,20	4,48	
Affaires autochtones						
Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	21	166	56	7,90	2,67	
Aquaculture et Sciences océaniques	1	25	3	25,00	3,00	
Développement de l'aquaculture	2	8	0	4,00	0,00	
Bureau du sous-ministre délégué	1	8	0	8,00	0,00	
Garde côtière canadienne (GCC)	17	297	225	17,47	13,24	
Région du centre et de l'Arctique	20	173	36	8,65	1,80	
Bureau des commissaires	4	22	3	5,50	0,75	
Direction des communications	20	258	166	12,90	8,30	
Conservation et Protection	11	93	27	8,45	2,45	
Services intégrés	3	20	11	6,67	3,67	
Cabinet du sous-ministre	1	9	1	9,00	1,00	
Services du contentieux du MPO	2	63	52	31,50	26,00	
Finances et administration,						
Services intégrés	7	26	0	3,71	0,00	
Gestion des pêches	33	664	498	20,12	15,09	
Région du Golfe	20	165	65	8,25	3,25	
Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement	8	37	3	4,63	0,38	
Ressources humaines	3	3	0	1,00	0,00	
Gestion de l'information et services de la technologie	12	45	3	3,75	0,25	
Affaires internationales	5	24	2	4,80	0,40	
Niveau deux	9	25	0	2,78	0,00	
Région des Maritimes 1	03	1 003	355	9,74	3,45	
Cabinet du ministre	17	196	116	11,53	6,82	
Région de Terre-Neuve	30	285	127	9,50	4,23	
Océans	26	227	50	8,73	1,92	
Bureau de l'aquaculture générale	1	9	3	9,00	3,00	
Région du Pacifique	45	649	394	14,42	8,76	
Politiques	15	282	190	18,80	12,67	
Coordination des politiques et liaison	1	7	1	7,00	1,00	
Planification et coordination des programmes	3	17	1	5,67	0,33	
Gestion des biens immobiliers 1	2	149	56	2,00	0,00	
Région Laurentienne	16	225	104	9,38	4,33	
Gestion des ressources	24	225	104	9,38	4,33	
Direction générale de l'examen	6	17	3	2,83	0,50	
Sciences	17	101	25	5,94	1,47	

2. Délégation des pouvoirs d'approbation

L'ordonnance de délégation des pouvoirs de P&O définit les pouvoirs et la procédure qui s'appliquent aux recommandations et aux décisions relatives aux demandes de communication. En vertu de l'ordonnance de délégation des pouvoirs datée d'avril 1995, le directeur de l'AAI ou le coordonnateur de l'AAI assume certaines responsabilités aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le poste de coordonnateur de l'AAI a été éliminé (même s'il existe un poste de directeur et de coordonnateur adjoint de l'AAI). L'ordonnance de délégation des pouvoirs doit être mise à jour afin de rendre compte des responsabilités du directeur et du coordonnateur adjoint de l'AAI aux fins de la prise de décisions relative à la Loi. Il serait peut-être possible aussi de confier à des agents de l'AAI la responsabilité de prendre des décisions aux termes de la Loi : on pense notamment aux décisions relatives aux avis aux tiers et aux avis concernant les droits à verser.

3. Procédure d'approbation

Parmi les autres secteurs de l'organisation susceptibles de participer à l'examen, mentionnons le cabinet du ministre (30 % des demandes), les Services juridiques (1 %) et le cabinet du sous-ministre (2 %). En ce qui concerne les bureaux ci-dessus, l'examen se fait parallèlement au volet de la procédure de traitement des demandes de communication axé sur l'examen ou l'assentiment du BPR.

Pour 35 % des demandes de communication, les Communications examinent également les documents en attente de communication. Les Communications reçoivent les documents dans le cadre de la procédure de traitement des demandes.

par le Ministère aux BPR, citons ceux qui portent sur des enquêtes en cours, ceux qui sont visés par le secret professionnel liant l'avocat à son client, les résultats de recherche en attente de publication ou les documents confidentiels du Cabinet. On s'attend à ce que le sous-ministre adjoint du secteur ou fonctionnaire délégué approuve les recommandations du BPR avant que les documents ne soient acheminés au Bureau de l'AAI. Dans de nombreux cas, les documents sont acheminés au Bureau de l'AAI sans aucune recommandation. Lorsque les documents arrivent sans recommandation ou que le Bureau de l'AAI n'est pas d'accord avec les recommandations du BPR, le Bureau de l'AAI retourne les documents ou les recommandations au BPR de l'administration centrale ou régional à des fins d'assentiment. On communique l'assentiment au moyen d'une note d'examen ou d'assentiment. Environ 90 % des demandes sont renvoyées aux BPR aux fins d'examen ou d'assentiment.

* Examen ou assentiment : le BPR a transmis les documents au Bureau de l'AAI sans recommander d'exceptions, ou alors le Bureau de l'AAI n'est pas d'accord avec les recommandations du BPR. Les documents sont retournés au BPR, accompagnés des exceptions recommandées par le Bureau de l'AAI pour que le BPR donne son assentiment.

Secteur		Délai de traitement	
Réception	au Bureau de l'AAI	Récupération des documents dans les BPR	1 jour
	Traitement au Bureau de l'AA	Examen et assentiment des BPR*	10 jours — 90 % des demandes 1 jour — 35 % des demandes
	Communications	Approbation déléguée et envoi postal du Bureau de l'AAI	1 jour

Sources des retards

Un certain nombre de raisons semblent expliquer le problème des retards à P&O. Parmi ces raisons, citons la communication de renseignements insuffisants à la haute direction et le manque de suivi assuré par cette dernière, l'utilisation trop limitée de la délégation de pouvoirs pour favoriser la prise de décisions aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, une procédure d'approbation lourde et, enfin, des retards dans la recherche et la récupération des documents dans les BPR.

1. Soutien de la haute direction

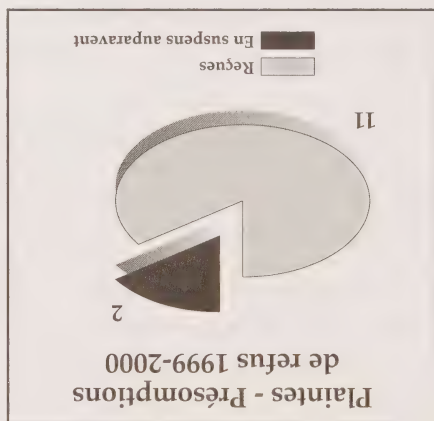
Même si on transmet des rapports « sur demande » à la haute direction, il n'y a pas de mécanisme de présentation de rapports systématiques. Pourtant, ces rapports permettent à la haute direction d'évaluer le rendement de l'ensemble du Ministère à la lumière de mesures du rendement prévu. Ce type de présentation de rapports fournit également à la haute direction les renseignements dont elle a besoin pour assurer le suivi des mesures prises dans le but de réduire le nombre des demandes en présomption de refus. Or, c'est

Les raisons qui expliquent pourquoi le Ministère ne peut traiter les demandes de communication dans les délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information sont variées. La haute direction doit être informée lorsque le nombre de demandes en présomption de refus commence à augmenter et se traduisent par l'accumulation d'un arriéré inacceptable de réponses en retard. Elle doit également être informée des mesures correctives qui peuvent être prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Or, c'est

uniquement au terme d'une analyse des causes des retards que le Ministère peut élaborer un plan pour y remédier.

Pour assurer une surveillance efficace de la procédure de traitement des demandes de communication, la haute direction devrait recevoir des rapports périodiques sur l'état d'avancement du traitement des demandes, y compris en ce qui a trait au respect des délais. Le Bureau de l'AAI de P&O fournit des rapports hebdomadaires aux cabinets de trois des sous-ministres adjoints de l'administration centrale. Les autres sous-ministres adjoints ne reçoivent pas de rapports périodiques, non plus que les bureaux des directeurs régionaux.

2. Plaintes — Présomptions de refus

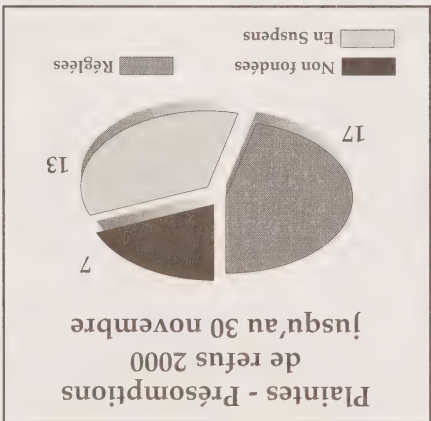


En 1999-2000, le Commissariat a reçu 13 plaintes de présomptions de refus contre P&O — 11 (84,6 %) ont été accueillies (régées).

En 2000-2001, au 30 novembre, le Commissariat a l'information du Canada avait reçu 37 plaintes de présomptions de refus. Sur les 20 plaintes dont l'instruction était terminée, 13 (65 %) ont été accueillies (régées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes de communication relève du Bureau de l'AAI, sous la direction du directeur de l'AAI, qui est aussi responsable du traitement des demandes présentées en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Bureau de l'AAI compte 11 autres employés — un coordonnateur adjoint, sept agents et trois employés de soutien. En 1999-2000 (au 30 novembre), cinq experts-conseils et deux employés de soutien traitaient également des demandes de communication au Bureau de l'AAI. Le directeur de l'AAI est d'avis que le



nombre d'employés n'est pas suffisant pour répondre aux besoins en traitement des demandes d'AAI du Ministère.

4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de l'AAI pour 2000-2001 s'élève à 561 000 \$ pour 12,1 années-personnes. En 1999-2000, il s'établissait à 461 000 \$ pour 9,0 années-personnes et, en 1998-1999, à 436 000 \$ pour 9,8 années-personnes.

Le budget de fonctionnement de l'AAI pour 2000-2001 s'établissait à 302 200 \$. Il s'élevait, en 1999-2000, à 319 300 \$, et, en 1998-1999, à 329 200 \$. Le montant alloué à la formation pour les années mentionnées plus haut n'était pas disponible.

5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la Loi laisse 20 jours pour le traitement des demandes. Les délais de traitement prévus par P&O sont indiqués ci-après. Le diagramme de P&O prévoit 30 jours ouvrables pour le traitement d'une demande (sans prorogation).

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également l'indice de problèmes dans le respect des délais.

En 1999-2000, les temps de traitement de 31 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :

- 22 (71,0 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 4 (13,0 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 3 (9,5 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 2 (6,5 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

En 2000-2001, jusqu'au 30 novembre, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 40 nouvelles demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi :

- 27 (67,5 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (15,0 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 4 (10,0 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 3 (7,5 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

(Ces données ne comprennent pas les chiffres sur le temps de traitement de l'arrière de présomptions de refus, étant donné que le questionnaire d'auto-évaluation ne demandait pas au Bureau de l'AAI de P&O de fournir l'information.)

En ce qui concerne les prorogations qui ont été demandées et dont l'échéance n'a pas été respectée, on observe les temps de traitement qui suivent.

En 1999-2000 le traitement de 45 des 84 (53,6 %) demandes visées par une prorogation a dépassé l'échéance prévue dans les proportions suivantes :

- 20 (44,4 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 12 (26,7 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 9 (20,0 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 4 (8,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

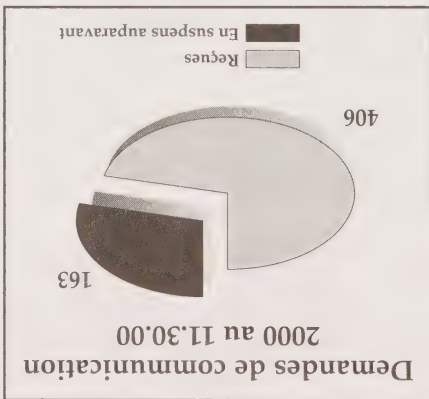
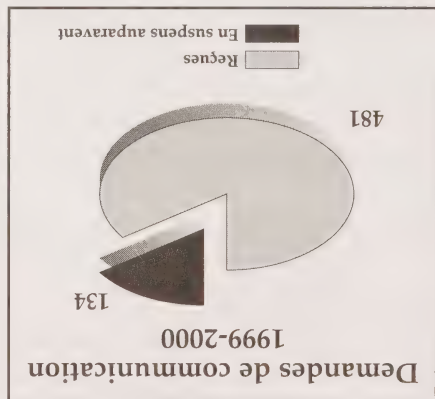
En ce qui concerne les demandes qui ont été reçues et traitées au cours du présent exercice, le traitement de 25 (37,9 %) demandes visées par une prorogation a dépassé l'échéance prévue dans les proportions qui suivent.

- 16 (64,0 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (24,0 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 2 (8,0 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 1 (4,0 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

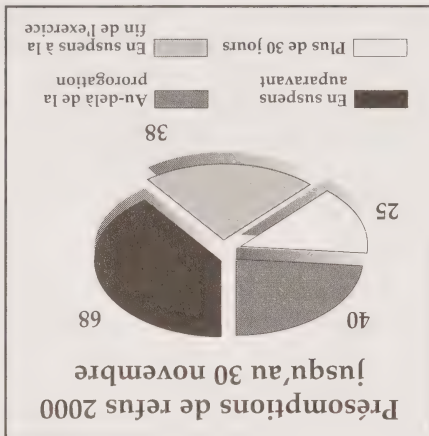
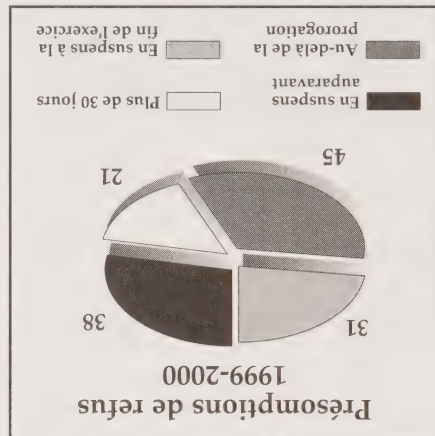
Au 30 novembre 2000, 68 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. L'on ne connaît pas la durée du traitement de ces demandes au-delà des délais prévus par la Loi. Il convient de noter que P&O parvient à réduire le temps de traitement des demandes en retard malgré une augmentation du volume de demandes.

Données statistiques

1. Demandes



Les graphiques figurant plus haut tracent un portrait fidèle de l'arrière de demandes de P&O.



Au début de l'exercice 1999-2000, le Bureau d'accès à l'information de P&O avait 134 demandes dont le traitement n'était pas terminé — de ce nombre, 21 (15,7 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 2000-2001 montre une augmentation de l'arrière en suspens — dont 38 (23,3 %) en présomption de refus.

Étant donné que 481 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1999-2000 et 406 en 2000-2001 jusqu'au 30 novembre, l'augmentation de l'arrière de demandes en présomption de refus au début de l'exercice est une tendance qui, pour le Bureau de l'AAL, représente un fardeau. Nonobstant les considérations relatives au non-respect, cet arrière doit être éliminé.

APPENDICE A FICHES DE RENDEMENT DE DÉLAI

INDEX

DÉPARTEMENT	PAGE #
Pêches et Océans Canada	i – xvii
Agence des Douanes et du Revenu du Canada	xviii – xxi
Défense Nationale	xxii – xxix
Citoyenneté et Immigration Canada	xxx – xxxxi
Transports Canada	xxxvii – xliv
Ministère des Affaires étrangères et du commerce international	xlv – lii

Tableau 2: Ventilation par article de dépense

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	2 437 876	3 774 726	928 182	7 140 784
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	463 200	544 260	150 540	1 158 000
Transports et communications	67 836	261 299	186 801	515 936
Information	118 470	969 475	3 822	1 091 767
Services professionnels et spéciaux	398 755	584 913	241 241	1 224 909
Locations	510	33 036	27 657	61 203
Réparation et entretien	23 743	327 711	65 359	416 813
Fournitures et approvisionnement	34 461	62 309	54 856	151 626
Acquisition de machines et d'équipement	430 043	734 812	201 683	1 366 538
Autres subventions et dépenses	266	254	82	602
Total	3 975 160	7 292 795	1 860 223	13 128 178

* Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des ajustements de fin d'exercice.

Gestion intégrée

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des services généraux, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois

habilitantes respectives. Ces services intégrés – les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisées à la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes.

La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 19 personnes et un budget représentant 13 p. 100 des dépenses de programme totales. En dépit d'un budget légèrement inférieur à celui de l'année précédente, la Direction générale est parvenue à atteindre ses objectifs. Par exemple, les Services financiers ont pu mettre en oeuvre la stratégie d'information financière du gouvernement le 1er avril 2000; la conversion à la Norme générale de classification s'effectue conformément au calendrier établi; les obligations découlant de la nouvelle Loi sur l'équité en matière d'emploi ont été respectées; et des progrès considérables ont été enregistrés dans la

Nos ressources

La Direction générale a continué de chercher des façons de faire novatrices pour la prestation de son programme sans nuire à la qualité du programme d'accès à l'information pendant l'exercice 2000-2001. Comme on l'a indiqué précédemment, les compressions ont considérablement nui à la prestation d'un service opportun au public.

Tableau 1 : Ressources en 2000-2001 par organisme/activité

ETP	% d'ETP	Total	% des dépenses
Vie privée	56	7 292 795	56
Gestion intégrée	19	1 860 223	14
Information	37	3 975 160	30
Total	112	13 128 178	100

Le projet de loi C-489 a été présenté le 13 juin 2000 par le député allianciste G. Breittkreuz, de Yorkton-Melville. Le projet de loi visait :

i. à faire des documents confidentiels

du Cabinet des exemptions impératives plutôt que des exclusions;

ii. à exclure de l'exemption les documents qui renvoient aux documents confidentiels du Cabinet

et à certains autres documents sans en révéler la teneur;

iii. à abréger le délai d'exemption de vingt à quinze ans dans le cas des documents confidentiels du Cabinet;

iv. à prévoir que, devant la Cour

fédérale, les procédures spéciales en vigueur à l'égard d'autres questions délicates comme la défense soient

suivies en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet

et que l'examen desdits documents soit confié uniquement au

Commissaire, au sous-commissaire ou à d'autres fonctionnaires

désignés.

Le projet de loi n'a pas été présenté en

septembre 2000 par B. Casey (député

conservateur de Cumberland-Colchester). Il visait à assujettir NAV

Canada aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Le projet de loi n'a

pas été présenté en deuxième lecture.

Au cours de la première session du 37^e Parlement qui a débuté en janvier 2001, un seul projet de loi émanant d'un député et visant à réformer la Loi sur l'accès à l'information a été déposé jusqu'à maintenant :

Le projet de loi C-249 a été présenté le 7 février 2001 par R. Borotsik (député conservateur de Brandon-Souris). Le projet de loi, qui a été inscrit sur la liste de priorité le 8 février 2001, vise à définir les mots « institution fédérale » de l'article 3 de la Loi sur l'accès à l'information de façon que cette expression désigne tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'Annexe I et toute société d'État au sens de la Loi sur la gestion des finances publiques, y compris la Commission canadienne du blé.

II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

Annexe II

L'Annexe II de la Loi énonce certaines interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, les modifications suivantes ont été apportées à cette Annexe :

Le renvoi à la « Loi canadienne sur la protection de l'Environnement » et le renvoi correspondant aux « articles 20 et 21 » ont été supprimés (1999, ch. 33, art. 344, en vigueur le 31 mars 2000).

Le renvoi à la « Loi sur le contrôle de l'énergie atomique » et le renvoi correspondant à l'article 9 ont été supprimés et un renvoi à la « Loi sur la sûreté et la réglementation

nucéaires » ainsi qu'un renvoi correspondant aux alinéas 44(1)(d) et 48b) ont été ajoutés (1997, ch. 9, art. 85 et 86, en vigueur le 31 mai 2000).

Le renvoi au « paragraphe 29(1) » en regard du renvoi à la « Loi sur la concurrence » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 29(1) et 29.1(5) » (2000, ch. 15, art. 20, en vigueur le 5 juillet 2000).

Un renvoi à la « Loi sur le recyclage des produits de la criminalité » et un renvoi correspondant aux « alinéas 55(1)a, d) et e) ont été ajoutés (2000, ch. 17, art. 85, en vigueur le 5 juillet 2000).

Le renvoi au « paragraphe 144(2) » en regard du renvoi au « Code canadien

du travail » a été remplacé par un renvoi au « paragraphe 144(3) » (2000, ch. 20, art. 25, en vigueur le 30 septembre 2000).

III. Projets de loi émanant de députés au sujet de la réforme de la Loi sur l'accès à l'information

Au cours de la deuxième session du 36^e Parlement, six différents projets de loi émanant de députés et visant à réformer la Loi sur l'accès à l'information ont été déposés. Ceux qui ont été déposés avant la fin de février 2000 ont été décrits dans le rapport annuel de l'an dernier. Il s'agissait du projet de loi C-206 (présenté par J. Bryden), du projet de loi C-329 (présenté par R. Bailey) et du projet de loi C-418 (présenté par R. Borotsik). Voici les projets de loi qui ont été déposés après le mois de mars 2000 au cours de la deuxième session du 36^e Parlement :

Le projet de loi C-448 a été déposé par B. Gilmore (député allianciste de Nanaimo-Alberni) le 1^{er} mars 2000. Il visait à faire en sorte que toutes les sociétés d'Etat deviennent assujetties à la Loi sur l'accès à l'information. Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Définition de « gouvernement autochtone » :

(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1e) s'entend du gouvernement nîsga', au sens de l'Accord définitif nîsga' mis en vigueur par la Loi sur l'Accord définitif nîsga'.

Nouvelles institutions fédérales

Au cours de l'exercice financier 1999-2000, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la Loi sur l'accès à l'information alors que d'autres ont été supprimées ou abolies. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la Loi :

« Comité des griefs des Forces canadiennes » et « Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire » sont ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 35, art. 106, en vigueur le 1er décembre 1999 dans le cas de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et en vigueur le 1er mars 2000 dans le cas du Comité des griefs des Forces canadiennes).

« Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 25, par. 160(2), en vigueur le 31 mars 2000).

« Administration portuaire de Bellelune » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2000-175, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 4 mai 2000).

« Commission de contrôle de l'énergie atomique » est supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « Commission canadienne de sûreté nucléaire » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1997, ch. 9, art. 83 et 84, en vigueur le 31 mai 2000).

« Instituts de recherche en santé du Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 6, art. 42, en vigueur le 7 juin 2000).

« Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 17, art. 84, en vigueur le 5 juillet 2000).

« Anciens combattants » est remplacé par « Anciens Combattants » dans la version française de l'Annexe (2000, ch. 34, al. 94a), en vigueur le 27 octobre 2000).

« Société canadienne des ports » est supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, par. 159(1), en vigueur le 1er novembre 2000).

« Commission canadienne du tourisme » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 28, art. 47, en vigueur le 2 janvier 2001).

limiter à de simples soupçons. Le juge de première instance a conclu qu'aucun refus de communication réel ou implicite n'avait été prouvé et que la Cour n'avait pas compétence pour rendre une ordonnance exigeant une [TRADUCTION] « recherche et une communication plus complètes ». Il a ajouté que les frais supplémentaires de 5 700 \$ et le dépôt de 50 p. 100 que l'institution fédérale a exigés étaient raisonnables à l'égard de la recherche et de la préparation de renseignements susceptibles de figurer dans des messages électroniques supprimés. Il a souligné que la Loi accorde à l'institution fédérale le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'ampleur de la demande par rapport au temps et aux efforts nécessaires en vue de fournir les renseignements et de déterminer ensuite s'il faut exiger des frais.

*Merck Frosst Canada Inc. c.
Canada (ministre de la Santé
nationale et du Bien-être social)
(T-262-98) (Section de première
instance)*

Le juge de première instance a rejeté une demande de révision fondée sur l'article 44 de la Loi sur l'accès à

l'information, à l'égard de deux décisions de Santé Canada portant communication de partie de renseignements au sujet du médicament FOSAMAX. Le juge de première instance a statué que Merck Frost (la tierce partie) n'a pas prouvé, comme elle devait le faire, que les exemptions suivantes s'appliquaient : alinéas 20(1)a) (secrets industriels), 20(1)b) (enseignements financiers,

commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon

(constante par ce tiers) et 20)(c) (renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité). La tierce partie n'ayant décrit aucun renseignement à titre de secrets industriels dans ses communications avec Santé Canada, elle ne peut donc soutenir valablement que l'alinéa 20(1)a) s'applique. Étant donné qu'une bonne partie des renseignements se trouvent dans le domaine public et que Merck Frost n'a présenté aucun élément de preuve démontrant que les renseignements étaient confidentiels, les critères de l'alinéa 20(1)b) n'ont pas été respectés. En ce qui concerne l'alinéa 20(1)c), Merck Frost n'a pas prouvé à la Cour que la communication des renseignements demandés comportait un « risque vraisemblable de préjudice probable ». La preuve par affidavit que la société a déposée ne renfermait que de simples affirmations au sujet de la possibilité d'un préjudice.

I. Modifications touchant la Loi sur l'accès à l'information

Lorsque la loi intitulée Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif misg'a a été promulguée le 11 mai 2000, plusieurs autres lois ont été modifiées, y compris la Loi sur l'accès à l'information, dont l'article 13 a été modifié par adjonction, après l'alinéa (1)d), de ce qui suit :

(e) d'un gouvernement autochtone
et par adjonction, après le paragraphe
(2), de ce qui suit :

partie) de prouver que les renseignements en question ne devaient pas être divulgués. Il n'a pas été convaincu par la clause de confidentialité énoncée dans la « Demande d'offre permanente », parce que cette clause « garantit seulement que les renseignements produits seront traités de façon confidentielle conformément aux dispositions de la Loi [sur l'accès à l'information]. De plus, l'offre permanente comportait une clause de divulgation par laquelle la société avait consenti à la divulgation des prix unitaires de son offre permanente et cette clause de divulgation ne s'appliquait pas uniquement au bénéfice des autres organismes gouvernementaux.

Coopérative fédérée du Québec c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire) (T-1798-98)
(Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté la demande de révision qu'a présentée la Coopérative fédérée (la tierce partie) sous le régime de l'article 44 à l'égard de la décision du gouvernement de communiquer les renseignements fournis à l'Agence canadienne d'inspection des aliments au sujet des rapports d'inspection d'établissements. La tierce partie a invoqué les exemptions énoncées aux alinéas 20(1)c) et d) de la Loi pour justifier sa position quant au refus de communiquer les documents en question. Le juge de première instance a conclu que l'accès à l'information ne devrait pas être interdit du seul fait que celle-ci puisse être défavorable aux personnes qu'elle concerne. La Coopérative fédérée n'a pas prouvé, comme elle devait le faire selon les alinéas 20(1)c) et d), que la

communication pourrait donner lieu à une probabilité raisonnable de pertes financières appréciables, nuire à la compétitivité des personnes concernées ou entraver des négociations en vue de contrats ou à d'autres fins. Il n'y a pas lieu de présumer un traitement injuste ou une présentation non équilibrée de l'information en question par les médias. Le juge de première instance a également rejeté l'argument de la tierce partie selon lequel le public n'interpréterait pas correctement les renseignements. Il a donc ordonné la communication des renseignements demandés dès l'expiration du délai dont la Coopérative fédérée dispose pour interjeter appel de cette décision.

Blank c. Canada (ministre de l'Environnement) (T-1474-99),
(T-1477-99) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté deux demandes fondées sur l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information dans lesquelles le demandeur a soutenu que le ministre de l'Environnement a omis de lui fournir certains documents demandés dont il soupçonnait l'existence. Le juge de première instance a statué que la Cour ne peut qu'ordonner la communication à titre de redressement et que, par conséquent, elle ne peut exercer sa compétence si la communication a déjà été faite. De plus, les éléments de preuve tendant à démontrer que la communication de documents est refusée ne doivent pas se

papiers ainsi que la divulgation de la liste de diffusion. Le Commissaire a confirmé les exemptions qu'invoquait l'institution fédérale. Un certain nombre de documents ont été communiqués avant et après le dépôt de la demande de contrôle judiciaire, de sorte que le litige portait désormais sur des documents totalisant environ 544 pages et sur une bande vidéo.

Une question a été soulevée au sujet du retard lié à la communication des documents demandés ainsi qu'au sujet de la divulgation des documents qui n'étaient pas visés par une exemption. Des communications partielles ont eu lieu en avril et juillet 1997. L'auteur de la demande de communication a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information, conformément au paragraphe 10(3), au sujet du refus présumé du ministre de communiquer les documents qu'il avait demandés. Le ministre s'est ensuite engagé à donner une réponse complète au plus tard le 30 septembre 1997, mais cette date a été reportée au 28 novembre 1997 en raison du volume de documents. D'autres communications partielles ont eu lieu en septembre 1997, novembre 1997, décembre 1997, février 1998, mars 1998 et même après les dates d'audition de la demande de contrôle judiciaire. De plus, le défendeur a attendu sept mois suivant la date d'une ordonnance de la Section de première instance avant de divulguer des renseignements plus précis au sujet des documents qui, selon le ministre, étaient exclus en raison du privilège du secret professionnel de l'avocat (article 23). Même si la demande de communication nécessitait l'examen de quelque 7 655 pages et de nombreuses consultations avec des tiers,

le juge de première instance (le juge Gibson) a conclu que le retard excessif de la part du défendeur à traiter la demande de communication allait à l'encontre de la politique selon laquelle les demandes de cette nature doivent être traitées de manière sommaire. Par conséquent, des frais ont été accordés au demandeur conformément aux dispositions du paragraphe 53(1) de la Loi et la demande de celui-ci a été accueillie en partie.

Stenotran Services c. Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)
(T-1281-99) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté la demande que Stenotran avait déposée sous le régime de l'article 44 afin de contester la décision du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de divulguer les prix unitaires qu'elle avait proposés. Stenotran s'était vu adjuger un contrat relatif à la prestation de services de sténographie pour le Tribunal de la concurrence. Elle a invoqué l'alinéa 20(1)b) de la Loi sur l'accès à l'information, soutenant que les renseignements étaient des renseignements commerciaux de nature confidentielle qui ont été fournis à une institution fédérale par un tiers et qui ont été traités de façon constante comme tels. Le ministre a répondu que les renseignements n'étaient pas confidentiels et que Stenotran ne les a pas constamment traités comme tels. Le juge de première instance a souligné que la confidentialité devrait être évaluée à l'aide d'un critère objectif et a ajouté qu'il incombat à Stenotran (la tierce

Le conseil canadien des fabricants des produits du tabac, A et B (confidentiel) c. Le ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information du Canada et Robert Cunningham (T-877-00) (Section de première instance)

Dans cette affaire, le ministre du Revenu national a d'abord refusé de divulguer à l'auteur de la demande de

communication des renseignements provenant de l'industrie du tabac et concernant l'apposition de marques/de vignettes sur les produits de cette industrie. Par suite du dépôt d'une

plainte auprès du Commissaire et d'une enquête menée à ce sujet, le ministre du Revenu national a conclu que la preuve ne lui permettrait pas de retenir les documents désignés à titre de documents pertinents.

Les mis en cause, soit le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac et d'autres personnes dont les noms ne peuvent être divulgués en raison d'une ordonnance de non-publication de la Cour fédérale du Canada, ont présenté une demande de révision fondée sur l'article 44 de la Loi à l'égard de la décision de communiquer les documents.

Les mis en cause ont soulevé deux grandes questions dans cette affaire, soit celle de savoir si les documents que le ministre du Revenu national a identifiés sont pertinents quant à la demande et si l'exemption prévue au paragraphe 20(1) de la Loi s'applique aux documents en question.

C. Cas devant les tribunaux ne mettant pas en cause le Commissaire à l'information

Le Commissaire à l'information est intervenu dans le litige conformément à l'alinéa 42(1)c) afin d'aider la Cour en présentant les éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête qu'il a menée au sujet de la plainte connexe. Les contre-interrogatoires sont terminés; cependant, la date d'audition n'a pas encore été fixée.

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. Le ministre de l'Environnement (T-1111-98) (Section de première instance)

Cette demande de contrôle judiciaire qu'a déposée l'auteur de la demande de communication sous le régime de l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information ne porte pas sur les critères juridiques applicables aux exemptions prévues à la Loi. Toutefois, son importance réside dans l'analyse que la Cour fait de la disposition relative aux frais qui est énoncée à l'article 53 ainsi que dans la façon dont elle traite les retards à répondre aux demandes de communication.

Le demandeur a cherché à obtenir la divulgation des communications échangées entre Environnement Canada et Pêches et Océans au sujet des poursuites éventuelles liées au dépôt d'effluents dans la rivière Rouge, la divulgation du contenu de certains dossiers et documents diffusés avant l'adoption du nouveau Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et

la délivrance d'un jugement déclaratoire dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. Néanmoins, la Cour s'est exprimée comme suit :

...le juge qui entend la demande de contrôle judiciaire aurait le droit de refuser d'accorder des mesures de redressement dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire parce que, par exemple, il serait prématuré pour la Cour d'intervenir avant que le Commissaire ne mette fin à son enquête et ne termine ses recommandations, notamment s'il y avait des questions de fait à trancher.

Par conséquent, la Cour a décidé que tous ces arguments devraient être soulevés au cours de l'instruction quant au fond des demandes de contrôle judiciaire.

Le procureur général du Canada et Janice Cochrane c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-2276-00 et T-2358-00)

Section de première instance

Le procureur général et le sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada ont déposé deux demandes de contrôle judiciaire visant à contester la compétence du Commissaire à l'information à l'égard des deux ordres de production de documents qu'il avait donnés dans le cadre de l'enquête relative au refus du ministère de communiquer certains documents demandés (notamment en invoquant les exemptions prévues à la Loi) et aux refus présumés du ministère de divulguer d'autres documents demandés (notamment en omettant de communiquer les documents en question dans un délai raisonnable).

Selon les ordres donnés, la sous-ministre ou son représentant devait produire les ensembles de documents suivants : les documents visés par les demandes de communication, les documents liés au traitement des demandes en question et à l'enquête et tous avis juridiques connexes. Le procureur général et la sous-ministre Cochrane ont demandé à la Cour d'empêcher le Commissaire à l'information de contraindre Cochrane à témoigner ou à produire des documents suivant les ordres de production et de surseoir à l'exécution de ceux-ci jusqu'au résultat de la demande engagée devant la Cour.

Cette affaire, qui vise à contester les

pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information, n'a pas encore été entendue par la Cour. Un compte rendu complet du résultat sera présenté dans le rapport annuel de l'an prochain. Cependant, entre-temps, de nombreuses questions de nature procédurale ont été soulevées, notamment en ce qui a trait à la protection des renseignements confidentiels liés à l'identité de l'auteur de la demande de communication. Ces procédures ont été mises en branle lorsque l'avocat du procureur général et de la sous-ministre ont versé ces renseignements confidentiels dans le dossier public de la Cour. Le

Commissaire à l'information a demandé à la Cour, au moyen d'une requête présentée d'urgence, de mettre le dossier sous scelle afin de protéger l'identité de cette personne. Par conséquent, le procureur général et la sous-ministre ont été tenus de déposer des copies de ces documents après avoir supprimé de ceux-ci tous les renseignements susceptibles de révéler l'identité de l'auteur de la demande de communication.

inappropriée, parce que le premier ministre (qui dirige le BCP et qui avait refusé de communiquer les documents demandés apparemment parce qu'ils ne relevaient pas du contrôle de celui-ci) ne peut, en qualité de décideur, présenter devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire visant à obtenir une confirmation de sa décision par la Cour. En d'autres termes, en agissant de la sorte, le procureur général et le premier ministre modifient considérablement la procédure de révision énoncée à la Loi sur l'accès à l'information.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada et Bruce Hartley
 Dossier n° A-674-00
Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada, Meribeth Morris, Randy Mylyk, Emechete Onuoha et David Pugliese
 Dossier n° A-675-00

Il s'agit d'appels interjetés à l'égard d'une ordonnance par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Commissaire dans les dossiers T-1640-00 et T-1641-00 (voir la page 131 du présent rapport, pour de plus amples renseignements).

Le Commissaire a soutenu devant la Cour d'appel (le juge en chef Richard et les juges Noël et Evans) que le juge des requêtes avait commis une erreur de droit en omettant de tenir compte du fait que les dispositions législatives en matière d'accès interdisaient au procureur général de demander une déclaration portant que certains documents ne relèvent pas d'une

institution fédérale avant la conclusion de l'enquête du Commissaire, la délivrance du rapport à l'institution en question et la remise d'un rapport au plaignant. Le Commissaire a également interjeté appel de l'ordonnance par laquelle le juge des requêtes a interdit l'exécution du subpoena *duces tecum* qui a été délivré aux demandeurs le 11 août 2000 et qui visait à obtenir la production des documents en litige dans ces affaires.

La Cour d'appel fédérale a fait droit en partie à l'appel du Commissaire à l'information et annule l'ordonnance interdisant à celui-ci de contraindre le demandeur à se présenter pour témoigner et à apporter avec lui les documents mentionnés dans le subpoena délivré le 11 août 2000. De l'avis de la Cour d'appel, le juge des requêtes a commis une erreur en concluant que les demandeurs subiraient un préjudice irréparable si aucune suspension n'était accordée. La Cour a conclu que, compte tenu des articles 63 et 64 de la Loi et de la nécessité d'un examen indépendant du refus par l'institution fédérale de communiquer des renseignements, il est difficile de soutenir qu'un préjudice irréparable découlerait d'un examen des documents et de la preuve en question par le Commissaire, qui est un fonctionnaire autorisé du Parlement.

Toutefois, la Cour a rejeté l'appel du Commissaire à l'égard de la décision du juge des requêtes de ne pas annuler la demande de contrôle judiciaire dans les dossiers T-1640-00 et T-1641-00. La Cour a statué que la Loi n'élimine pas la compétence dont la Cour fédérale est investie en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale en ce qui a trait à

subpoenas à M. Bruce Hartley, l'adjoint exécutif du premier ministre, et à M. Ermechete Onuoha, Mme Meribeth Morris et M. Randy Mylyk, membres du personnel du ministre de la Défense nationale. Dans chacun de ces subpoenas, le sous-commissaire à l'information a enjoint aux personnes concernées de produire les documents pertinents quant à l'enquête relative aux plaintes, y compris les documents apparemment demandés.

Dans la première affaire, le Bureau du Conseil privé a reçu une demande de communication visant l'agenda du premier ministre pour la période allant du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1997. Dans la seconde, le ministre de la Défense nationale a reçu une demande de communication des procès-verbaux ou des documents découlant des réunions de gestion du M5 que le ministère a tenues en 1999. (Apparemment, les réunions du M5 sont des réunions régulièrement tenues entre le ministre de la Défense nationale, le sous-ministre de la Défense nationale et le chef d'État-major de la Défense ainsi que quelques membres du personnel du ministère.)

Les personnes qui ont reçu les subpoenas et le procureur général ont déposé deux demandes de contrôle judiciaire en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que les documents dont le Commissaire fait la demande ne relèvent pas du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Défense nationale et qu'ils ne constituent donc pas des documents au sens du paragraphe 2(1) de la Loi. Ils ont également demandé une ordonnance annulant les subpoenas et interdisant au Commissaire de contraindre les personnes à témoigner.

ou à produire des documents qui ne relèvent pas d'un ministère gouvernemental, soutenant que les personnes en question n'ont aucun élément de preuve pertinent à fournir. Devant la Section de première instance (le juge McKeown), le Commissaire a cherché à faire radier en entier les deux demandes de contrôle judiciaire. Il a fait valoir que le jugement déclaratoire portait sur des questions qui relèvent entièrement de sa compétence et que, en le contraignant à adopter une position accusatoire avant la fin de ses enquêtes, les demandeurs porteront atteinte à son apparence de neutralité, qui constitue une caractéristique essentielle du rôle qu'il doit jouer à titre d'ombudsman impartial. Le Commissaire a ajouté qu'il ne serait pas approprié de sa part de déposer des éléments de preuve au soutien d'une position ou de contre-interroger les témoins des demandeurs dans le cadre du litige porté devant la Cour fédérale.

Les requêtes du Commissaire ont été rejetées. Le juge des requêtes a accueilli la requête en mesures de redressement provisoire des demandeurs et interdit au Commissaire à l'information de mettre à exécution l'ordre qu'il avait donné en ce qui a trait à la comparution des témoins et à la production des documents exigés. Ces décisions ont été portées en appel [voir la page 135, A-67400 et A-675-00]. Les demandes de contrôle judiciaire ont été suspendues jusqu'au résultat de l'appel du Commissaire.

Le Commissaire à l'information a également soutenu que la demande du procureur général en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle les documents demandés ne relèvent pas du contrôle du Bureau du Conseil privé est

l'égard du refus de communiquer la bande sonore et la transcription. Dans son avis de demande, le Commissaire allègue que le directeur administratif du Bureau a commis une erreur en concluant que les documents demandés constituaient des renseignements personnels. Il a également fait valoir que le directeur administratif a omis de divulguer la bande sonore et la transcription dont il avait déjà dévoilé le contenu à d'autres journalistes. Des parties de la bande sonore avaient été diffusées au cours d'une émission d'information nationale présentée à la télévision. Le Commissaire a déposé sa preuve par affidavit auprès de la Cour. Le résultat du litige sera communiqué dans le rapport annuel de l'an prochain.

III. Affaires en cours - tant qu'intime devant la Section de première instance

Le procureur général du Canada et Bruce Hartley c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-1640-00) Section de première instance

Le procureur général du Canada, Meribeth Morris, Randy Mylyk et Emehete Onuoha c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-1641-00) Section de première instance

Au cours de l'enquête relative à des plaintes découlant de demandes séparées qui ont été présentées au Bureau du Conseil privé et au ministère de la Défense nationale, le sous-commissaire l'information a fait parvenir des

une fois que le ministre les a approuvés. Ils sont alors devenus des décisions du ministre et ont cessé d'être des avis ou recommandations présentes à celui-ci. L'appel interjeté dans cette affaire sera entendu en même temps que les appels susmentionnés mettant en cause le Commissaire à l'information, Telezone et le ministre de l'Industrie (dossiers A-824-99 et A-832-99), dont l'audition a été fixée aux 29 et 30 mai 2001. Le litige portera sur l'interprétation à donner à l'alinéa 21(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Directeur administratif du Bureau canadien d'enquêtes sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (T-465-01 Section de première instance)

Le demandeur, qui est journaliste, a demandé tous les documents concernant l'enquête relative à l'écrasement d'un avion Pilatus PC-12, de Kelner Airways près de Clarenville (Terre-Neuve), le 19 mai 1998, y compris le rapport final et les documents ministériels, les déclarations des témoins ainsi qu'une copie de la bande sonore de l'enregistreur des conversations des pilotes. Le Bureau canadien d'enquêtes a communiqué une partie des documents mais, contrairement à la recommandation du Commissaire, il a soustrait à la communication la bande sonore et la transcription de celle-ci au motif qu'elles constituaient des renseignements personnels visés par le

Avec le consentement du demandeur, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire à

II. Affaires en cours - le Commissaire en tant que demandeur

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie (A-824-99) Cour d'appel 3430901 *Canada Inc. et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie* (A-832-99) Cour d'appel

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone (3439101 Canada Inc. et Telezone Inc. dans l'intitulé de la cause) ont interjeté appel de la décision en date du 17 novembre 1999 par laquelle Madame le juge Sharlow a rejeté les demandes qu'ils avaient engagées contre le ministre de l'Industrie. Les demandes portaient sur la communication des critères d'évaluation et des facteurs de pondération qui ont été utilisés au cours de l'évaluation ayant donné lieu à une décision finale du ministre de l'Industrie quant à la délivrance de licences d'utilisation du spectre pour la prestation de services de communication sans fil. Telezone avait demandé sans succès une licence de cette nature.

Tel qu'il est indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier (voir la page 49 du rapport annuel 1999-2000), l'affaire dont la Cour fédérale était saisie portait sur l'interprétation des exceptions prévues aux alinéas 21(1)(a) (avis ou recommandations) et (b) (comptes rendus de délibérations) de la Loi. Madame le juge Sharlow a interprété ces dispositions de façon large.

Le Commissaire à l'information et Telezone ont interjeté appel de cette décision. L'audition de l'appel aura lieu les 29 et 30 mai 2001. Le litige portera sur l'interprétation à donner aux alinéas 21(1)(a) et (b) ainsi qu'à l'article 48 de la Loi, qui énonce que le fardeau de la preuve appartient aux institutions fédérales dans les litiges concernant les demandes de communication.

Le ministre de l'Industrie du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Patrick McIntyre Section de première instance (A-43-00) Cour d'appel

(Voir également la page 51 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Le ministre de l'Industrie a interjeté appel de la décision du 14 janvier 2000 dans laquelle le juge Gibson avait fait droit à la demande de contrôle judiciaire du Commissaire à l'information à l'égard du refus par le ministre de l'Industrie de communiquer les pourcentages de pondération dont il s'était servi pour évaluer les propositions soumises par des entreprises privées en vue de l'attribution de créneaux orbitaux pour la prestation de services de communication directe.

Cette affaire portait également sur l'interprétation de l'alinéa 21(1)(a) de la Loi que le ministre a invoqué pour justifier son refus. Dans ses motifs, le juge de première instance en est arrivé à la conclusion que, même si les facteurs de pondération ont été présentés à l'origine comme des avis ou recommandations, ils ne constituaient plus des avis ou des recommandations

**William Rowat c. Le
Commissaire à l'information du
Canada et le Sous-commissaire à
l'information du Canada** (T-701-
99) (Section de première instance)
(Voir la page 52 du rapport annuel 1999-
2000 pour de plus amples
renseignements.)

Cette affaire portait sur le refus de M.
William Rowat (conseiller principal au
Bureau du Conseil privé) de répondre
aux questions que lui a posées le sous-
commissaire au sujet de la façon dont il
a découvert l'identité d'une personne
qui avait demandé des renseignements
concernant les conditions de son
affectation au gouvernement de Terre-
Neuve ainsi que les notes de frais qu'il
avait présentées alors qu'il était sous-
ministre des Pêches et Océans.

M. Rowat a contesté le pouvoir du
Commissaire de mener enquête au sujet
d'une « divulgation de renseignements
confidentiels » au cours du traitement
d'une demande de communication. Il a
également contesté la constitutionnalité
du pouvoir du Commissaire de le
contraindre à répondre à des questions
conformément à l'alinéa 36(1)a) de la Loi.
Le 9 juin 2000, la Cour fédérale (sous la
plume du juge Campbell) a rejeté la
demande de contrôle judiciaire de
M. Rowat, concluant que le pouvoir
d'enquête dont le Commissaire est
investi en vertu de l'article 30 est large
et que « l'alinéa 30(1)f) n'impose aucune
limite quant à la matière qui doit faire
l'objet d'une enquête à la suite de la
réception d'une plainte par le
Commissaire ».

La Cour a également statué que le
pouvoir du Commissaire de contraindre
des témoins à témoigner en vertu du
paragraphe 36(1) de la Loi au moyen
d'une procédure d'outrage au tribunal
ne va pas à l'encontre de l'article 7 ou de
l'alinéa 11a) de la *Charte canadienne des
droits et libertés*. La Cour a tenu compte
des garanties d'indépendance et
d'impartialité découlant de la Loi sur
l'accès à l'information et conclu qu'en
cherchant à contraindre M. Rowat à
répondre aux questions qui lui avaient
été posées, le Commissaire tentait
simplement de se conformer aux
exigences impératives de la Loi.
La Cour a accordé au Commissaire à
l'information des frais qui ont plus tard
été déterminés au moyen d'une requête
visant à obtenir des frais procureur-
client. La requête du Commissaire à cet
égard était fondée sur les motifs
suivants : (1) M. Rowat a modifié son
avis de demande pour y ajouter un litige
constitutionnel complexe au sujet du
pouvoir du Commissaire d'exiger la
comparution de témoins et la
production d'éléments de preuve moins
de deux mois avant l'audition de la
demande et (2) après la décision rendue
au sujet de la demande, M. Rowat s'est
présenté devant le sous-commissaire à
l'information et donné un témoignage
indiquant que la demande qu'il avait
présentée n'était pas nécessaire et a
donné lieu à un emploi abusif des
ressources du Bureau du Commissaire à
l'information et de la Cour fédérale du
Canada. La Cour a accordé au
Commissaire les frais qu'il avait
demandés, soit un montant de 30 700 \$.
Le Bureau du Conseil privé a payé ce
montant au nom de M. Rowat.

modification de la demande afin, notamment, de radier la procédure constitutionnelle engagée contre le Commissaire à l'information et d'obtenir l'autorisation de présenter de nouveaux éléments de preuve et de formuler des observations supplémentaires.

Le Commissaire à l'information a contesté cette requête et demandé que la demande soit rejetée contre lui. Le 20 avril 2000, la Cour a rendu une ordonnance dans laquelle elle a fait droit à la requête du demandeur. La Cour a également radie le Commissaire à l'information comme partie et accordé au demandeur un délai de vingt et un jours supplémentaires suivant la date de la décision pour désigner une partie défenderesse appropriée. Le juge O'Keefe a conclu qu'un office fédéral dont la décision fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire n'est pas une partie défenderesse appropriée. Il a également statué que le refus du Commissaire à l'information de mener une enquête au sujet d'une plainte peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire [conformément à la Loi sur la Cour fédérale], mais non le bien-fondé des recommandations qu'il a formulées. Le demandeur ne s'étant pas conformé à l'ordonnance, la requête portant radiation de la procédure engagée contre le Commissaire à l'information a été accueillie.

Le procureur général du Canada (Canada) c. Daniel Martin Bellémar et le Commissaire à l'information du Canada
(A-598-99) Cour d'appel

Le 27 novembre 2000, la Cour d'appel (les juges Décary, Létourneau et Noël) a infirmé l'ordonnance préliminaire par laquelle le juge des requêtes avait radie

une partie seulement de la demande de contrôle judiciaire de Bellémar fondée sur la Loi sur l'accès à l'information. La Cour a rendu le jugement que le juge des requêtes aurait dû rendre, en l'occurrence, une ordonnance radiant la demande en entier. La demande de contrôle judiciaire portait principalement sur deux demandes d'accès à l'information. La première demande de communication concernait une liste des avocats qui avaient participé au Programme Échanges Canada au sein des Services juridiques d'Industrie Canada. La plainte adressée au commissaire à l'information portait sur un refus sans motif valable de communiquer une partie des renseignements demandés. Le Commissaire à l'information a répondu que les plaintes n'étaient pas fondées et Bellémar a demandé la révision des deux « décisions » du Commissaire en application de l'article 41 de la Loi sur l'accès à l'information. La Cour d'appel a radie la demande en entier, au motif que l'article 41 ne vise pas à autoriser des recours à l'encontre du Commissaire à l'information, mais plutôt à l'égard des décisions prises par les institutions fédérales en matière d'accès. La Cour n'était donc investie d'aucune compétence en vertu de l'article 41 pour procéder à une révision judiciaire des conclusions du Commissaire à l'information.

Yeager c. Le Service correctionnel du Canada, le Commissaire du Service correctionnel du Canada et le Commissaire à l'information du Canada (T-549-98) Section de première instance

(voir à la page 53 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements).

Le demandeur a contesté la décision du Service correctionnel du Canada de refuser la communication des documents qu'il demandait et déposé une requête visant à obtenir du Commissaire à l'information une déclaration portant que celui-ci avait contrevenu à sa propre loi en concluant à l'absence de fondement de la plainte que le demandeur avait déposée contre le SCC et n'avait pas respecté la liberté d'expression reconnue en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le demandeur a caractérisé à tort le rapport du Commissaire à l'information à titre de « décision » concernant la communication de documents. Le Commissaire à l'information a tenté de corriger cette perception erronée en informant le demandeur qu'en qualité d'ombudsman, il pouvait uniquement faire des recommandations aux institutions fédérales au sujet de la communication des documents

Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. Le résultat sera communiqué lorsqu'une décision sur cette question aura été rendue.

Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. Le résultat sera communiqué lorsqu'une décision sur cette question aura été rendue.

Toutefois, la Cour a rejeté l'appel du Commissaire à l'information pour les motifs suivants :

...une demande se rapportant au poste d'un individu désigné, et en particulier aux postes que celui-ci a occupés par le passé, doit préciser la période et le lieu en cause ainsi que l'étendue de la demande. On ne saurait chercher à l'aveuglette à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu'un individu a occupés au sein du gouvernement au cours de sa période d'emploi étant donné que cela deviendrait en fait une demande se rapportant aux antécédents professionnels de l'individu... Par conséquent, un citoyen pourrait par exemple demander à bon droit si M. Untel a travaillé au ministère de la Justice en 1994, quel poste il occupait à ce moment-là, quelles étaient les attributions du poste et à quel endroit les fonctions étaient exercées. Cependant, il ne pourrait pas, sans qu'on lui oppose avec raison l'exception prévue à l'alinéa 3b), demander des renseignements au sujet des postes que M. Untel a occupés au sein du gouvernement de 1980 à 1994...

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision. Le résultat sera communiqué dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le commissaire à la vie privée du Canada (A-820-99) Cour d'appel (voir la page 50 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a interjeté appel de la décision en date du 18 novembre 1999 par laquelle le juge Cullen, de la Section de première instance, a conclu que le commissaire de la GRC était autorisé à refuser la communication d'une liste des affectations antérieures de quatre agents de la GRC, y compris les rangs qu'ils avaient atteints, les endroits où ils avaient été affectés, les dates des affectations, la date d'entrée en fonction et le nombre total d'années de service. Le juge de la Section de première instance a décidé que ces renseignements étaient visés par la définition de l'expression « renseignements personnels » de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et a refusé de convenir avec le Commissaire à l'information que les renseignements demandés étaient exclus de la définition à titre de « renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ». Cependant, le juge a conclu que la GRC avait négligé d'évaluer si des raisons d'intérêt public justifiaient la communication de l'information. Il a donc renvoyé cette question au

commissaire de la GRC qui, un mois plus tard, a fait parvenir au Commissaire à l'information une lettre l'avisant qu'il ne communiquerait pas les renseignements. Aucun motif n'a été invoqué au soutien de cette décision.

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de la décision au motif que le juge de la Section de première instance a commis une erreur en concluant que les renseignements demandés avaient été soustraits à la communication à bon droit à titre de renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information et qu'il a mal interprété l'exception à la définition de renseignements personnels qui se trouve à l'alinéa 3) de la Loi sur les renseignements personnels. Le 21 février 2001, une formation de trois juges de la Cour d'appel (les juges Décary, Létourneau et Noël) a entendu l'appel du Commissaire à l'information. Dans sa décision, qu'elle a rendue le 13 mars 2001, la Cour s'est exprimée comme suit :

...l'alinéa 3) autorise la communication de renseignements relatifs au poste actuel ou passé d'un individu, et n'est pas limitée, comme le juge des requêtes l'a conclu, aux postes occupés à l'heure actuelle... Le fait même qu'un individu exerce ou exerçait un emploi peut être révélé et, de fait, cela est essentiel pour un citoyen lorsqu'il s'agit de déterminer si sa demande de communication est adressée à l'autorité compétente et s'il vaut la peine de la poursuivre.

valoir que l'alinéa 3g) exigeait que les noms des personnes interrogées soient divulgués à la personne qui en avait fait la demande et qui était visée par les opinions et points de vue exprimés. Le refus de communiquer ces renseignements irait à l'encontre de l'esprit général des dispositions énoncées aux alinéas 3e), 8) et h) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui portent toutes sur la communication des opinions ou points de vue exprimés par une personne. Le Commissaire a ajouté que l'alinéa 3j) a pour effet d'exclure des « renseignements personnels » les opinions (et les noms des personnes ayant exprimé celles-ci) données au cours d'un emploi. Selon le Commissaire, les personnes qui donnent une opinion dans le cadre d'une enquête administrative le font « au cours d'un emploi ».

La Cour (sous la plume de Madame le juge Dawson) a convenu que les auteurs de la demande de communication avaient le droit de connaître l'opinion que d'autres personnes avaient exprimée à leur sujet. Toutefois, elle a conclu que les noms des employés qui ont donné des points de vue ou des opinions au sujet de l'auteur de la demande étaient des renseignements personnels qui avaient été exclus à bon droit conformément au paragraphe 19(1) de la Loi. La Cour a jugé qu'étant donné que les employés du CTD n'ont pas tous participé à l'enquête, la communication des noms révélerait le nom des personnes qui y ont effectivement participé, malgré le fait qu'elles ont exprimé des points de vue ou des opinions au sujet de l'auteur de la demande de communication.

La Cour a refusé de souscrire à l'argument du Commissaire à l'information qui était fondé sur l'évolution des dispositions législatives concernées et sur les principes généraux d'interprétation législative, [TRADUCTION] « parce que cette méthode d'interprétation législative ne s'applique pas lorsque le préambule général de la définition [de « renseignements personnels »] vise à constituer la principale source d'interprétation et que les énumérations subséquentes ne présentent que des exemples ».

Toutefois, la Cour a examiné l'application de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et statué que l'identité de tous les gestionnaires qui ont été interrogés devrait être divulguée, ainsi que les opinions ou points de vue consignés de ces personnes qui n'avaient pas encore été communiqués. Selon la Cour, ces opinions concernaient les postes ou fonctions des gestionnaires, qui avaient pour responsabilité d'empêcher le harcèlement dans le milieu de travail ou d'appliquer une politique en matière de harcèlement.

La Cour a ordonné au Commissaire à l'information de préparer un projet d'ordonnance auquel les parties défendendresses devront consentir, faute de quoi une requête visant à obtenir des directives supplémentaires sera présentée à la Cour.

2000, dans une décision unanime, la Cour d'appel (les juges Létourneau, Evans et Malone) a rejeté l'appel de la ministre de l'Environnement, concluant que le Commissaire à l'information peut, dans le cadre d'un recours en révision fondé sur la Loi, déposer et utiliser à titre confidentiel les documents qu'il a obtenus au cours de son enquête, que ceux-ci soient ou non visés par le privilège du secret professionnel de l'avocat.

Le libellé des articles 37 à 46 de la Loi sur l'accès à l'information accorde au Commissaire et à la Cour le pouvoir d'examiner tout document, malgré les privilèges pouvant exister en vertu des règles de la preuve. La Cour a conclu que ce pouvoir allait au-delà d'un simple pouvoir d'inspection et couvrait la capacité d'utiliser des documents privilégiés à titre d'éléments de preuve pour décider si un ministre gouvernemental était habilité à refuser de communiquer les documents demandés. Cette conclusion est également compatible avec l'objet de la Loi, qui énonce que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale sont susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour d'appel fédérale a tenu compte du fait que l'utilisation de cette preuve était importante, parce que les documents en litige étaient visés par une allégation selon laquelle il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet que la Cour ne pouvait examiner.

Le ministre de l'Environnement a présenté à la Cour suprême du Canada une demande d'autorisation d'interjeter appel de cette décision, mais la Cour

suprême a rejeté sans motifs cette demande le 23 novembre 2000 et accordé les frais s'y rapportant au Commissaire à l'information.

***Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Phil W. Pirie* (T-1569-99)**

(Voir les pages 45 et 46 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Cette demande de contrôle judiciaire a été entendue le 22 janvier 2001 et le jugement a été rendu le 22 mars 2001. La principale question à trancher dans cette demande concernait l'interprétation et la portée des alinéas 3e), 8), i) et j) de la définition de l'expression « renseignements personnels » énoncée à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

L'intime, Citoyenneté et Immigration Canada, a soutenu que les noms des personnes qui ont été interrogées au cours d'une enquête administrative concernant un lieu de travail qui serait dysfonctionnel au CTD de Vergeville, et qui ont alors exprimé des opinions ou points de vue au sujet de l'auteur de la demande de communication, révéleraient des renseignements touchant les personnes en question. Selon le ministère, les noms des personnes interrogées étaient exclus de la communication, même si les avis concernant la personne qui avait demandé cette communication, en raison de la définition de « renseignements personnels » énoncée à l'alinéa 3i).

Pour sa part, le Commissaire a fait

(voir la page 36 du rapport annuel 1998-1999 et la page 48 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Au cours de l'enquête, le Commissaire a obtenu du Bureau du Conseil privé des documents apparemment protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat. Sa Majesté s'est opposée lorsque le Commissaire a déposé ces documents auprès de la Cour fédérale à titre de documents confidentiels dans le cadre de la preuve produite au soutien d'une demande de révision fondée sur l'article 42 de la Loi. Le 15 novembre 1999, le juge des requêtes avait décidé que les documents que le Commissaire à l'information avait obtenus au cours de son enquête, qu'il désirait utiliser et déposer au soutien de sa cause portée devant la Section de première instance (T-1125-99) et qui, de l'avis du gouvernement, étaient protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat devraient être déposés à titre confidentiel. Il a également conclu qu'il appartenait au juge chargé de l'instruction devant la Section de première instance (T-1125-99) de déterminer la façon dont ces documents devraient être employés.

Le ministre avait interjeté appel de cette partie de l'ordonnance, soutenant que le juge des requêtes n'avait pas tenu compte de l'importance du privilège du secret professionnel de l'avocat, qu'il avait adopté une interprétation trop large du pouvoir du Commissaire à l'information et de celui de la Cour en ce qui a trait à l'examen des documents et qu'il avait mal exercé son pouvoir discrétionnaire en renvoyant au juge chargé de l'instruction la question de l'admissibilité des documents. Le 6 avril

Blanchard a souscrit à la position du Commissaire à l'information et conclu que le greffier du Conseil privé a commis une erreur de droit « en se demandant pas si les renseignements se trouvant dans les documents entraient dans l'exception énoncée à l'alinéa 39(4)b) de la Loi sur la preuve au Canada ». Voici comment le juge Blanchard s'est exprimé : « Étant le maître de sa propre économie, le Cabinet est libre d'utiliser le Système de dossiers de son choix et il a toute latitude également de modifier ce système comme il l'entend pour qu'il s'accorde avec la réalité pratique du jour. Mais cette liberté ne peut s'étendre à un système de dossiers qui, à mon avis, conduit à ignorer l'intention du législateur, à savoir un système qui élimine les « documents de travail » pour ensuite faire figurer les renseignements généraux qu'ils contiennent dans une autre partie du mémoire au Cabinet et donc empêcher leur communication selon ce que requiert la Loi et en conformité avec l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès ou l'alinéa 39(4)b) de la Loi sur la preuve au Canada ».

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-762-99)
Cour d'appel

Le ministre de l'Environnement du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-761-99)
Cour d'appel du Canada et (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement) Cour suprême du Canada

privé sont exclus du droit d'accès, sauf les documents décrits au paragraphe 69(3) de la Loi :

- 1) les documents confidentiels dont l'existence remonte à plus de 20 ans; ou

- 2) les documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil, dans les cas où
- i) les décisions auxquelles les documents confidentiels se rapportent ont été rendues publiques, ou
- ii) si quatre ans se sont écoulés depuis la décision.

Ethyl Canada Inc. était convaincue que les conditions énoncées à l'alinéa 69(3)b) de la Loi étaient respectées en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet qu'elle demandait, soit des documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil privé de la Reine aux fins des décisions concernant l'additif à l'essence.

La ministre de l'Environnement du Canada a reconnu qu'elle avait en main des documents pertinents quant à la demande de communication, mais elle a refusé de les divulguer, en raison de l'avis qu'elle avait obtenu du Bureau du Conseil privé (BCP). Au soutien de son refus, Environnement Canada a fait valoir que les documents de travail n'existaient plus et que les documents jugés pertinents quant à la demande n'étaient pas des documents autonomes désignés à titre de « documents de travail ». Les documents ont été soustraits à la communication du fait

qu'il s'agit de notes de service ou de documents servant à renseigner les ministres sur des questions qu'il est prévu de porter devant le Conseil privé.

Après enquête, le Commissaire à l'information a conclu que l'information que contenaient les documents de travail a été transférée à d'autres documents confidentiels du Cabinet, principalement à la section de l'analyse du mémoire au Cabinet. Ayant conclu que le refus n'était pas justifié, parce que l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information autorise la divulgation des renseignements demandés, il a présenté à la Cour une demande de révision afin d'obtenir une ordonnance portant communication de ces renseignements.

Environ trois mois avant la date fixée pour l'audition de la demande de révision, la partie défenderesse a déposé dans son dossier un certificat du greffier du Conseil privé qu'elle aurait préparé en réponse à trois engagements précis qu'elle a donnés au cours du contre-interrogatoire de ses témoins qui a été mené par le demandeur. Le certificat a été établi en application de l'article 39 de la Loi sur la preuve au Canada et comportait une allégation de privilège absolu interdisant la communication des quatre documents que la partie défenderesse a identifiés à titre de documents pertinents quant à sa demande de communication.

L'alinéa 39(4)b) de la Loi sur la preuve au Canada est identique à l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information; par conséquent, après avoir obtenu l'autorisation de modifier sa demande de révision, le Commissaire a soutenu que, si le refus de communiquer n'est pas conforme, le certificat du greffier sera également invalide. M. le juge

La Loi sur l'accès à l'information devant les tribunaux

A : Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la Loi sur l'accès à l'information est énoncé à l'article 2 et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande de communication doivent tout d'abord porter plainte auprès du commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministre. Si le commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Pour l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a mené enquête à l'égard de 1 337 plaintes et, à la date du présent rapport, 2 demandes ont été déposées auprès de la Cour fédérale au sujet de ces plaintes et 34 demandes ont été déposées par des tiers qui s'opposent à la communication.

L'an dernier, le Parlement a été informé d'une récente stratégie du gouvernement qui consiste à museler le

Commissaire au moyen de recours

judiciaires visant à contester la

compétence et les pouvoirs de celui-ci.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, cette stratégie a mené au dépôt par le gouvernement de 4 demandes devant la Cour fédérale afin de contester

la compétence et les pouvoirs du

Commissaire en matière d'enquête.

B. Le commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc. (T-1125-99)

Section de première instance

(Voir également le rapport annuel 1999-2000, à la page 48, pour de plus amples renseignements.)

Cette demande a été entendue les 15, 16

et 17 janvier 2001. Le 2 avril 2001, le juge Blanchard a accueilli avec dépens la

demande de révision du Commissaire à

l'information. Ethyl Canada a présentée une demande fondée sur la Loi sur

l'accès à l'information afin d'obtenir

l'accès à des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le

Canada (« documents confidentiels du

Cabinet ») appartenant à la catégorie des renseignements décrits à l'alinéa 69(1)(b)

de la Loi et portant sur l'additif à

l'essence appelé « MMT ». Les

documents confidentiels du Conseil

Article de la Loi	No. de l'affaire	Description
2(2)	(03-01)	Voie officielle c. voie informelle
4	(05-01)	Qui a eu les prêts
15(1)	(08-01)	Divulgateion des adresses électroniques
19(1)	(04-01)	Une promesse brisée
	(06-01)	Surveillance étroite des contrevenants
	(07-01)	Le numéro s'il vous plaît
20(1)	(02-01)	Le fardeau de la preuve
21(1)(b)	(01-01)	Le rôle des femmes dans la marine

Abbreviations

Voici une liste des abbréviations et des noms des ministères correspondants cités dans l'index :

APÉCA	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
ARLA	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada
BDC	Banque de développement du Canada
BST	Bureau de la sécurité des transports du Canada
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
DN	Défense nationale
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et Commerce international
SCC	Service correctionnel Canada

Problème juridique

Le paragraphe 15(1) de la Loi permet clairement de refuser de communiquer des documents s'il est raisonnable de croire qu'une telle divulgation serait préjudiciable vis-à-vis des intérêts mentionnés à cet égard, y compris la conduite des relations internationales. Tous les réseaux reliés à l'Internet sont susceptibles de recevoir d'imposants volumes de courriels (qui peuvent paralyser les systèmes) comportant parfois des virus dans les pièces jointes. Dans le cas qui nous occupe, la question consistait à savoir si la divulgation d'adresses électroniques supplémentaires aurait des conséquences négatives appréciables sur la vulnérabilité d'un réseau déjà affaibli.

Ce qu'il faut retenir

communication des autres adresses n'aurait pas de conséquence appréciable sur le risque, qui est déjà élevé. Dans ce cas-ci, la solution appropriée consistait à adopter des mesures pour protéger un réseau déjà vulnérable plutôt que de tenter de refermer la porte de l'écurie après que le cheval se soit enfui.

Les ministères ont l'obligation de résoudre les questions de sécurité avant de communiquer des renseignements. Par contre, si la divulgation n'a pas pour effet d'accroître un risque déjà présent, il est préférable de mettre l'accent sur l'adoption de mesures de prévention plutôt que d'invoquer tardivement la confidentialité.

Dans le cadre de l'application du paragraphe 15(1) — ou de toute exception liée à une preuve de préjudice —, les ministères doivent déterminer la quantité et la nature des renseignements connexes déjà divulgués. Il n'est pas suffisant de prétendre que l'information demandée puisse être utilisée de manière préjudiciable. Il doit être démontré que la publication des renseignements demandés, compte tenu de ce qui est déjà accessible, aurait une incidence appréciable et négative sur le risque de préjudice. Dans cette affaire, la divulgation d'une seule adresse électronique du gouvernement augmente le risque de virus ou de surcharge du réseau par l'envoi d'un grand nombre de messages. Cependant, étant donné la quantité importante d'adresses déjà disponibles, la

communication ou de l'envoi de courriels comportant des virus en vue de nuire au bon fonctionnement du réseau.

Les représentants du MAECI ont finalement accepté de revoir leur décision de refuser la divulgation des adresses électroniques. En revanche, ils ont demandé à avoir plus de temps pour terminer les travaux visant à assurer la stabilité du réseau SIGNET. Le Commissaire à l'information a été convaincu que le Ministère avait besoin de plus de temps avant de pouvoir publier la liste de ses adresses électroniques en toute sécurité.

Le MAECI a indiqué au Commissaire qu'il devrait être en mesure de divulguer la liste d'adresses électroniques au plus tard le 30 juin 2000. Le Commissaire a l'information a déterminé que cet engagement du Ministère permettait de régler le litige de manière raisonnable.

Avant le 30 juin, le sous-ministre du MAECI a écrit au Commissaire à l'information afin de lui faire part de ses inquiétudes vis-à-vis de la vulnérabilité persistante des réseaux de communication essentiels. Il lui a mentionné que les préoccupations en matière de sécurité qui avaient été soulevées plus tôt n'étaient toujours pas résolues. Par ailleurs, le sous-ministre ne croyait pas qu'il était dans l'intérêt du gouvernement, d'un point de vue opérationnel, de divulguer ces renseignements au moment convenu. Il a par conséquent demandé à obtenir plus de temps afin qu'une évaluation de la menace et des risques plus exhaustive puisse être entreprise dans une perspective gouvernementale. Il a promis de faire rapport sur les résultats

obtenus dans le cadre de cette évaluation et sur les progrès réalisés par le Ministère au plus tard, fin septembre 2000.

Le plaignant n'était pas satisfait des mesures proposées et en a informé le Commissaire. Ce dernier a réactivé le dossier en juillet 2000 et a rétabli son pouvoir d'enquête. Le Commissaire a fait part aux représentants du MAECI et à d'autres organismes intéressés par la question de la divulgation d'adresses électroniques en vrac de son opinion sur le sujet, à savoir qu'il serait peu utile de réaliser une évaluation traditionnelle de la menace et des risques sur la question des courriels. En effet, les adresses électroniques des fonctionnaires appartiennent déjà au domaine public puisqu'elles sont largement diffusées dans les sites Web, les répertoires et sur les cartes professionnelles. De plus, le recours à des modèles d'adresses signifie que les adresses électroniques de la plupart des fonctionnaires fédéraux peuvent être facilement reproduites par n'importe quel citoyen à partir de sources d'information publiques. Il est donc déjà trop tard pour envisager sérieusement l'élaboration d'une stratégie de protection. En revanche, il faudrait améliorer les mesures en place et en prévoir d'autres afin de contrer les abus auxquels le gouvernement est exposé en ce qui concerne le courrier électronique.

Le MAECI a finalement accepté d'aller de l'avant en ce qui a trait aux mesures défensives nécessaires et de divulguer l'information demandée au plus tard le 15 novembre 2000. Cette solution a permis de régler la plainte de manière satisfaisante.

téléphones cellulaires du gouvernement à des fins personnelles. Bien que le Commissaire n'ait pas agi de la sorte dans le cas qui nous intéresse, il se pourrait qu'un tribunal présume que tous les appels faits à partir d'un cellulaire du gouvernement sont de nature professionnelle. Pour l'instant, le principe de la divisibilité doit être appliqué à l'égard des demandes de documents relatifs à l'utilisation des téléphones. Il importe de donner le plus de renseignements possibles afin de démontrer l'étendue et la nature de l'utilisation.

8. Divuligation des adresses électroniques

Dossiers : 3100-11984/001 et 002

Contexte

Dans des demandes distinctes, deux plaignants ont approché le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) afin d'obtenir une liste des adresses électroniques des employés. Le Ministère a justifié son refus en alléguant que la communication de ces renseignements risquait de poser préjudice au bon fonctionnement des affaires internationales.

Les représentants du MAECI ont expliqué au Commissaire à l'information que la publication des adresses électroniques pourrait compromettre la stabilité du réseau de communication SIGNET, le principal mode de communications entre le Canada et les employés en mission à l'étranger. Les attaques dirigées vers le système pourraient, par exemple, prendre la forme d'une avalanche de courriels dans le but de surcharger le réseau de

que les factures ou les documents sur l'utilisation des téléphones du gouvernement y compris les cellulaires, n'appartiennent pas à la catégorie des « renseignements personnels ». Cependant, le Commissaire a reconnu que certains téléphones cellulaires du gouvernement seront utilisés tant pour les appels personnels que pour ceux liés au travail. La nature de l'utilisation devrait donc être dévoilée, mais pas les numéros de téléphone des parties concernées.

Divisibilité

L'article 25 de la Loi porte sur la divisibilité. Dans cet article, il est reconnu que le responsable d'une institution peut refuser de divulguer des renseignements en vertu de la Loi. En contrepartie, le responsable a l'obligation de communiquer toute partie du document qui ne contient pas de renseignements ou autre documentation qu'il peut refuser de divulguer, s'il est raisonnable de les séparer des autres renseignements ou de la documentation. Dans le cas qui nous occupe, il serait possible de dévoiler une partie des numéros de téléphone (le code régional et les trois premiers chiffres) sans divulguer de renseignements personnels. Le plaignant pourrait ainsi connaître l'étendue des appels et dégager certaines tendances.

Ce qu'il faut retenir

Dans cette affaire, il aurait été déraisonnable de demander au MAECI d'examiner les milliers de numéros de téléphone afin de déterminer lesquels étaient liés à des appels personnels et lesquels ne l'étaient pas. Par contre, les institutions devront peut-être établir des politiques concernant l'utilisation des

Le MAECI a fourni 240 pages de documents censurés qui ne comprenaient pas les numéros de téléphone du document original. Les représentants du MAECI ont déterminé que les numéros de téléphone contenus dans ces documents devraient faire l'objet d'une exception étant donné qu'il s'agit de renseignements personnels tant pour la personne qui appelle que pour celle qui est appelée.

Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information. Ce dernier a déterminé qu'environ la moitié des appels sur téléphone cellulaire étaient destinés à des numéros du gouvernement ou faits à partir de ceux-ci. Les autres appels avaient été faits à partir ou à destination de la Colombie-Britannique. Le Commissaire a l'information a conclu qu'il serait déraisonnable et peu pratique de répartir les appels liés aux affaires du gouvernement des appels qui ne l'étaient pas. Afin de résoudre le litige, le Commissaire a l'information a demandé au MAECI d'envisager la possibilité de communiquer le code régional et les trois premiers chiffres des numéros de téléphone apparaissant sur les listes, ce que le Ministère a accepté de faire. Étant donné la divulgation de ces renseignements, le Commissaire a l'information a conclu que le plaignant avait eu accès à tous les documents auxquels il avait droit. Il a donc estimé que la plainte avait été réglée.

Problème juridique

Renseignements personnels

L'article 19 prévoit une interdiction générale de divulguer des renseignements personnels. Le

Commissaire à l'information a déterminé

- que les examens de dossiers contenait effectivement des renseignements personnels visés par l'exception prévue dans la Loi;

- qu'il n'y avait pas d'indication à l'effet que le Commissaire du Service correctionnel du Canada aurait exercé son pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 19(2)(c) afin de déterminer s'il était dans l'intérêt du public de communiquer ces renseignements personnels, tel que le permet l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Ce qu'il faut retenir

Avant d'invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser l'accès aux documents demandés, il importe de déterminer si le public a déjà accès à une partie des renseignements. Cette situation se présente principalement lorsque le contenu des documents intéresse plus d'une institution fédérale. Si une d'entre elles décide de rendre l'information publique, une autre ne peut décider de ne pas la divulguer.

7. Le numéro s'il vous plaît

Dossier : 3100-12973/001

Contexte

Un journaliste a demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de lui transmettre le répertoire téléphonique, composé de numéros de téléphone cellulaire, de Raymond Chan, secrétaire d'État (Asie-Pacifique) de 1996 à 1998. Ce répertoire comportait quelque 8000 numéros.

Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements que SCC ne divulguent toujours pas sont effectivement des renseignements personnels qui figurent parmi les exceptions prévues dans la Loi. Par conséquent, il a déterminé que la plainte était réglée.

Problème juridique

Paragraphe 19(1)

Le paragraphe 19(1) de la Loi stipule que le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer tout document qui contient des renseignements personnels conformément à la définition prévue à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cependant, le responsable peut divulguer tout document si le public a déjà accès aux renseignements qu'il contient (alinéa 19(2)b)) ou si la communication est conforme à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels (alinéa 19(2)c)).

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a conclu :

- que certains des renseignements contenus dans les examens de dossiers ne sont pas de nature personnelle; il était donc inapproprié d'invoquer une exception en vertu du paragraphe 19(1);
- que le public avait déjà accès à certains des renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers; il était donc nécessaire de les communiquer conformément à l'alinéa 19(2)b);

Il avait obtenu copie au préalable des formulaires de décision de la CNLC (qui indiquent les motifs et les conditions de la libération) concernant les deux détenus en libération conditionnelle. SCC a refusé de divulguer les examens de dossiers, alléguant que ceux-ci contenaient des renseignements personnels. Le plaignant a donc demandé au Commissaire à l'information de faire enquête. Le Commissaire à l'information a conclu que le public avait déjà accès à certains renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers. Par exemple, les formulaires de décision de la CNLC contiennent certains renseignements personnels qui sont accessibles au public par l'intermédiaire de la CNLC lorsqu'un détenu obtient une libération conditionnelle. Par ailleurs, certains avaient déjà été rendus publics dans le communiqué de presse émis par la police. Enfin, il ne semblait pas que SCC avait bien mesuré si l'intérêt du public à connaître ces renseignements avait préséance sur l'atteinte à la vie privée qui en résulterait. Le Commissaire à l'information a demandé à SCC de revoir le dossier, ce qu'il a fait. Ce dernier a par la suite accepté de divulguer une partie des examens conformément à la démarche adoptée pour les formulaires de décision de la CNLC. SCC a également fait part au Commissaire de son intention de modifier sa politique en matière d'examen de dossiers. Sous réserve des exceptions prévues, SCC prévoit à l'avenir divulguer ce type de documents de façon systématique.

recupéré les documents, puis a divulgué des parties des comptes rendus conformément à la Loi. La plainte a ainsi été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

Même si une organisation n'est pas assujettie à la Loi sur l'accès à l'information, des documents la concernant peuvent l'être par l'entremise d'une institution visée par la Loi. Les contrats ou d'autres aspects de la relation entre l'organisation et une institution fédérale feront l'objet d'une évaluation afin de déterminer si l'étendue du contrôle partagé est suffisante pour qu'il y ait obligation de fournir les documents conformément à la Loi.

6. Surveillance étroite des contrevenants

Dossier : 3100-14486/001

Contexte

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) peut imposer des conditions aux détenus en liberté conditionnelle dans le cadre d'un programme de mise en liberté d'office. Dans cette affaire, deux hommes libérés ont été hébergés au Centre Oskana, une maison de transition de Regina, afin de terminer le dernier tiers de leur peine.

En l'an 2000, alors qu'ils étaient en semi-liberté, les deux hommes auraient commis divers vols à main armée et un des deux se serait livré à une agression sexuelle brutale. Service correctionnel Canada (SCC) procède généralement à un examen de tous les incidents auxquels ont pris part des détenus et des policiers. Dans ce cas, le plaignant a

Cette affaire soulève la question de savoir si l'APÉCA exerce un contrôle suffisant sur les documents concernés par la demande de respect du droit d'accès. L'APÉCA et les SDE ont soutenu que le droit d'accès prévu à l'article 4 s'applique uniquement aux documents « relevant d'une institution fédérale ». Aux fins de la Loi sur l'accès à l'information, l'APÉCA est réputée être une institution fédérale, mais les SDE n'en sont pas. Par surcroît, l'APÉCA et les SDE allèguent qu'elles sont autonomes. Bien que les SDE reçoivent leurs fonds de l'APÉCA, elles n'ont pas à lui rendre compte en ce qui concerne les prêts octroyés.

L'enquête du Commissaire a permis d'établir que la relation entre l'APÉCA et les SDE est régie par un contrat. En raison de ce dernier, l'APÉCA peut être représentée au conseil d'administration de chaque SDE et recevoir les comptes rendus des réunions. Puisque ces procès-verbaux contiennent des détails au sujet des décisions prises en matière de prêt, ils sont pertinents dans le contexte de la demande de communication. L'enquête a également permis de découvrir que des employés de l'APÉCA avaient en leur possession certains de ces comptes rendus.

Étant donné la relation entre l'APÉCA et les SDE, telle qu'elle a été mise en évidence par le contrat et le droit de l'APÉCA à recevoir des exemplaires des procès-verbaux des SDE, le Commissaire a conclu que les comptes rendus « relèvent » de l'APÉCA conformément à l'article 4 de la Loi. Il a donc demandé à l'APÉCA d'obtenir les procès-verbaux des SDE et de les rendre accessibles en vertu de la Loi. L'APÉCA a accepté, a

Ce qu'il faut retenir

Il est bien sûr difficile de tirer des enseignements d'une affaire toujours en attente d'une décision de la Cour. Ce cas illustre bien cependant les étapes requises avant de pouvoir demander une exception en vertu du paragraphe 19(1). En premier lieu, il faut déterminer si les renseignements sont

« personnels ». À cette fin, il faut utiliser la définition énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon cette définition, les renseignements personnels sont tout renseignement « concernant un individu identifiable ». La disposition contient neuf exemples particuliers de tels renseignements et décrit quatre catégories de renseignements qui ne sont pas « personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information*.

En second lieu, lorsque les renseignements sont jugés « personnels », il faut tenir compte du paragraphe 19(2). Si l'on obtient le consentement pour la communication, si les renseignements sont à la disposition du public ou si l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication, l'exception ne peut être demandée. Le critère de l'« intérêt public » fait partie du sous-alinéa 8(2)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

5. Qui a eu les prêts

Dossier : 3100-11141/001

Contexte

Le plaignant a approché l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) en vue d'obtenir

une liste des prêts contractés par deux sociétés de développement des entreprises (SDE) de Terre-Neuve et du Labrador. L'APECA était chargée du programme qui a permis de financer les deux SDE. Celles-ci utilisent les fonds reçus afin d'offrir des prêts qui serviront à démarrer de petites entreprises de même qu'à permettre l'expansion, la modernisation et la stabilisation d'entreprises en place.

L'APECA a répondu qu'il n'existait aucune liste de prêts. Cette réponse le laissant perplexe et se disant que l'APECA devait savoir où allait son argent, le plaignant a communiqué avec le Commissaire à l'information.

L'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et que, par conséquent, elles n'ont pas à fournir les documents de leurs clients en réponse à une demande de communication. Par ailleurs, l'APECA a allégué qu'elle est entièrement autonome par rapport aux SDE et qu'elle ne conserve aucun registre des décisions prises par ces sociétés en matière d'investissements. Selon l'APECA, le plaignant devrait communiquer directement avec les SDE s'il désire obtenir ces documents. Le plaignant estimait qu'en raison de la relation entre ces deux entités, à savoir que l'APECA octroie des fonds que les SDE prêtent, la liste des prêts accordés devrait être disponible afin de rendre compte de l'utilisation faite des fonds publics.

sur le paragraphe 19(1) de la Loi d'accès à l'information pour affirmer qu'il était tenu de refuser la communication des bandes et de la transcription.

Le Commissaire a cependant aussi adopté la position que, même si les renseignements avaient été considérés comme personnels, l'exception relative à l'interdiction de communiquer des renseignements personnels énoncée à l'alinéa 19(2)c) aurait dû entraîner la communication de l'information.

Selon cet alinéa, le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de renseignements personnels si celle-ci est conforme à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cet article autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'individu si des raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

En particulier, le Commissaire à l'information n'a trouvé aucun élément démontrant que le BST avait tenu compte de l'alinéa 8(2)a) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cette disposition autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé si c'est aux fins pour lesquelles ils ont été préparés ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins. Le Commissaire a constaté que la divulgation des bandes et de la transcription des communications avec les contrôleurs aériens serait certainement compatible avec les fins pour lesquelles l'information a été recueillie ou préparée par le BST.

Le Commissaire a aussi conclu que le BST n'a pas examiné ni appliqué comme il se doit le critère de l'intérêt public prévu au sous-alinéa 8(2)m(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Si ce sous-alinéa avait fait l'objet d'un examen, il y aurait eu suffisamment de raisons pour conclure que la communication des documents n'aurait probablement pas entraîné de violation de la vie privée. Par conséquent, une divulgation servant même un mince intérêt public, un intérêt public reconnu par le BST, aurait suffi pour satisfaire le critère de la communication énoncé au sous-alinéa 8(2)m(i).

Le Commissaire à l'information a également souligné que le BST n'avait pas examiné sa propre politique de communication lorsque les documents ont été recueillis ou préparés. Pas plus qu'il n'avait tenu compte du fait que les communications avec les contrôleurs aériens sont transmises sur les radiofréquences et qu'elles peuvent donc être entendues.

Le BST a mis l'accent sur son point de vue que la Loi sur la radiocommunication interdit la communication de l'information. Le Commissaire à l'information n'est pas d'accord avec cette interprétation de la Loi. Il a allégué que l'article 4 de la Loi d'accès à l'information l'emporte dans tous les cas, puisque cette loi s'applique « nonobstant toute autre loi fédérale ».

À la lumière du refus du BST de communiquer les documents, le Commissaire à l'information a jugé approprié de demander au plaignant s'il consentait à ce qu'il exerce un recours en révision devant la Cour fédérale. Le plaignant a accepté et l'affaire est actuellement devant la Cour.

4. Une promesse brisée

Dossiers : 3100-14483/001 et 002

Contexte

Un journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information du refus du Bureau de la sécurité des transports (BST) de lui divulguer les enregistrements audio et la transcription des communications qui ont eu lieu avec les contrôleurs aériens avant l'écrasement d'un avion, survenu à Terre-Neuve en mai 1998. Pendant

l'enquête du Commissaire à l'information, le BST a accepté de communiquer les bandes et la transcription. Le Commissaire a donc jugé la plainte réglée et a fermé le dossier. Cependant, peu de temps après qu'il en eut informé le plaignant, le Commissaire a été avisé par le BST que les documents ne seraient pas communiqués.

Problème juridique

Paragraphe 19(1)

Selon le paragraphe 19(1) de la Loi d'accès à l'information, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le BST s'appuyait sur ce

paragraphe pour ne pas communiquer les documents. Il a accepté de s'adresser

aux personnes visées par les

renseignements personnels pour leur

demande si elles consentaient à la

divulgaration de l'information. Le BST a

toutefois conclu que s'il n'obtenait pas

leur consentement, il ne pourrait pas

donner suite à la demande d'accès.

Le Commissaire à l'information a conclu

que la transcription des bandes audio

des communications avec les contrôleurs

aériens ne constituait pas des

« renseignements personnels » selon la

définition de cette expression à l'article 3

de la Loi sur la protection des

renseignements personnels. L'information

dans la transcription ne « concernait »

pas des individus, mais portait plutôt

sur l'état de l'avion, les conditions de

vol et météorologiques, et d'autres

questions liées à la circulation aérienne

et au commandement de vol de l'avion.

Le Commissaire a conclu que pour

déterminer si des bandes audio

constituaient des « renseignements

personnels », il fallait examiner chaque

cas individuellement. Dans celui-ci, les

voix ne présentaient pas de

caractéristiques qui pouvaient révéler

des renseignements sur des individus

identifiables s'ils étaient communiqués.

Le Commissaire n'a rien remarqué dans

le ton qui permettrait à un auditeur de

tirer des renseignements « concernant »

des individus identifiables à partir des

voix seulement.

Comme le Commissaire a conclu que la

transcription et les bandes sonores ne

constituaient pas des « renseignements

personnels » en vertu de l'article 3 de la

Loi sur la protection des renseignements

personnels, le BST ne pouvait s'appuyer

L'information qui autrement serait disponible au demandeur uniquement pour rationaliser le processus d'accès. Les institutions fédérales ne peuvent pas, a conclu le Commissaire, étendre les exceptions précises et limitées de la Loi simplement parce que cela est plus pratique pour elles. L'objet de la Loi n'est pas de simplifier la vie des institutions fédérales, mais plutôt d'assurer un droit d'accès à l'information, tout en prévoyant des exceptions précises et limitées. Permettre que la commodité fasse partie de la liste des exceptions en viendrait rapidement à vider la Loi de son sens. Pour ce qui est des frais, il est rarement plus économique pour un ministère de traiter une demande d'accès à l'information conformément à la Loi plutôt que de fournir l'information de façon informelle. Les frais imposés en vertu de la Loi sont de beaucoup inférieurs aux frais administratifs additionnels engagés par l'institution.

Ce qu'il faut retenir

La Loi d'accès à l'information, en vertu du paragraphe 2(2), « vise à compléter » les autres moyens d'accès. Compte tenu des coûts importants associés au traitement des demandes officielles d'accès à l'information, il importe de déployer tous les efforts possibles pour communiquer les documents de façon informelle, sans recourir à la Loi. À moins que les documents renferment des renseignements visés par les exceptions, il faut éviter la voie officielle. Dans le cas des documents qui étaient auparavant régulièrement communiqués, il sera impossible de justifier de les censurer à la suite d'une demande d'accès à l'information officielle.

Selon un agent de l'Agence, le nombre de demandes de copies des examens a augmenté considérablement. L'Agence a décidé récemment que les demandes relatives à ces examens seraient traitées par le truchement de la Loi d'accès à l'information. Curieusement, les agents de l'Agence croyaient alors qu'en vertu de la Loi, ils pourraient fournir seulement les résumés des évaluations et non les examens au complet.

Problème juridique

Dans quelles circonstances est-il approprié pour une institution fédérale de cesser de fournir de l'information de façon informelle en faveur de la voie officielle de l'accès à l'information? Dans le présent cas, il s'agit de déterminer si le désir de réduire les coûts et le volume de l'information communiquée peut justifier de mettre fin à l'approche informelle.

Le Commissaire était d'avis que la voie informelle est toujours la façon appropriée lorsque : (1) les demandes pour la même information sont fréquentes; (2) l'examen page par page au regard des exceptions n'est pas nécessaire; (3) le Ministère a choisi de diffuser l'information dans une publication tarifiée. Selon le constat du Commissaire, il est rarement approprié pour une institution d'être, en réponse à une demande d'accès officielle, plus opaque qu'elle ne l'était dans le passé pour la communication des mêmes documents. La Loi énonce un certain nombre d'exceptions précises en ce qui concerne le droit d'accès. Aucune disposition ne permet de refuser de communiquer de

Problème juridique

Est-il obligatoire pour les institutions fédérales de consulter les tiers visés par les renseignements demandés avant de se prévaloir des exceptions prévues à l'article 20 de la Loi? Les dispositions relatives à l'avis au tiers et aux observations sont énoncées aux articles 27, 28 et 29 de la Loi. Elles s'appliquent si le responsable « a l'intention de donner communication » du document du tiers. Par conséquent, le Commissaire a conclu que si l'institution était tout à fait convaincue que les renseignements pouvaient faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 20, elle n'était pas tenue de consulter le tiers.

Cependant, le Commissaire a aussi mis l'accent sur le fait que, si elle ne consulte pas le tiers, l'institution pourra difficilement avoir les preuves lui permettant de justifier auprès du Commissaire l'exception qu'elle demande dans le cadre de l'article 20. Ce dernier prévoit des exceptions qui sont fonction de chaque cas, et des consultations sont appropriées dans la plupart des cas.

Ce qu'il faut retenir

Dans les affaires liées à l'article 20, sans consultation du tiers, le Ministère peut difficilement avoir les preuves requises pour justifier une exception. Les ministères doivent veiller à ce que le fondement probatoire soit suffisant avant de se prévaloir de l'exception. Il ne convient pas d'attendre de voir si une plainte sera déposée.

C'est à l'institution et au tiers qu'il incombe de démontrer qu'ils respectent les conditions justifiant une exception. S'ils ne peuvent en faire la preuve, il n'y a pas d'exception. Pour s'acquitter en

3. Voie officielle c. voie informelle

Dossier : 3100-14410/001

Contexte

partie du fardeau de la preuve, il faut démontrer que les renseignements ne devraient pas être communiqués pour des raisons d'intérêt public conformément au paragraphe 20(6). Le dossier de l'institution devrait documenter les arguments en faveur et contre la communication qui ont été pris en considération.

L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada évalue et approuve les nouveaux produits antiparasitaires afin de réduire les risques associés à ces produits.

Le représentant d'une compagnie a demandé à l'Agence d'évaluer et d'approuver deux pesticides de son employeur. Dans le cadre de leurs examens, les scientifiques de l'Agence cernent les failles dans les données fournies par les compagnies qui demandent une évaluation de leurs produits. Dans le passé, ces examens étaient transmis de façon informelle aux compagnies qui présentaient de nouvelles demandes d'enregistrement sans frais. Cette fois-ci, la société n'a pas reçu de copie de l'examen.

Le représentant de la société a ensuite fait une demande d'accès à l'information pour obtenir de Santé Canada des copies de tous les documents relatifs aux examens en vue de l'enregistrement de ces deux pesticides. L'Agence a envoyé seulement une monographie, et non toute la série d'examens.

Certaines de celles-ci étaient fondées sur des allégations que les renseignements prélevés appartenaient à l'une des deux catégories suivantes :

- des renseignements fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou nuire à sa compétitivité.

Le ministère n'a pas vérifié si les allégations en faveur des exceptions invoquées pour des tiers dans le cadre du paragraphe 20(1) étaient justifiées. Il a décidé, sans observations ni preuve documentaire, que les documents en entier seraient soustraits à la communication sans prélèvement. Il est entré en contact avec le tiers seulement pour lui indiquer qu'il avait l'intention de protéger les documents en vertu des alinéas 20(1)(b) et c). Évidemment, le tiers ne s'est pas opposé à cette décision.

Le demandeur a protesté contre la censure et s'est adressé au Commissaire à l'information pour qu'il enquête.

En réponse, le ministère de la Défense nationale a allégué que tout document provenant d'un tiers constituait des « renseignements confidentiels ». En se fondant sur cette position, il continuait à refuser de communiquer les renseignements. Le tiers a aussi prétendu que les documents en entier étaient confidentiels et qu'aucune partie ne pourrait être communiquée. Lorsqu'on lui a rappelé que de nombreuses parties des documents contenaient de l'information qui était de

notoriété publique ou du domaine public, il a répondu que le plaignant devrait obtenir cette information auprès de la même source qui la lui avait transmise.

Après avoir consulté le Commissariat à l'information, la Défense nationale a écrit au tiers pour lui demander de fournir une preuve matérielle démontrant que les critères du secret énoncés aux alinéas 20(1)(b) et c) avaient été satisfaits. De plus, le ministère a avisé la société qu'elle devrait présenter d'autres faits justifiant la non-divuligation, en tout ou en partie, pour des raisons d'intérêt public, puisque le paragraphe 20(6) prévoit que l'intérêt public l'emporte sur cette disposition d'exception.

Le ministère a examiné la réponse du tiers et a constaté qu'elle ne pourrait faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 20(1). Il a conclu qu'il faudrait communiquer d'autres renseignements, à moins que le tiers n'arrive à prouver qu'il satisfaisait aux critères du paragraphe 20(1). Il a donc avisé le tiers de son intention de communiquer l'information.

Conformément à son droit, énoncé à l'article 44 de la Loi d'accès à l'information, le tiers a depuis exercé un recours en révision de la décision du ministère devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

Comme la Défense nationale ne contestait plus le droit d'accès à ces documents, le Commissaire à l'information n'avait plus aucun rôle à jouer dans cette affaire et a donc jugé la plainte réglée.

Ce qu'il faut retenir

Etant donné les objectifs sous-jacents de la Loi, il importe d'interpréter de façon restrictive ce qu'on entend par « des comptes rendus de consultations ou délibérations ». Les réponses anonymes tirées du sondage sur les attitudes ne constituent pas des comptes rendus de consultations ou délibérations. Le responsable d'une institution fédérale n'a pas, par conséquent, de pouvoir discrétionnaire pour refuser la communication de l'information en vertu de l'alinéa 21(1)b). Même si l'information peut faire l'objet d'une exception selon cette disposition, le malaise ou l'embarras de l'institution à propos de la communication n'est pas une raison justifiant l'exercice du pouvoir discrétionnaire en faveur du secret.

2. Le fardeau de la preuve

Dossier : 3100-12610/001

Contexte

L'OTAN mène des exercices de vol à basse altitude à Goose Bay, au Labrador. Le ministère de la Défense nationale surveille les effets de ces vols sur l'activité humaine et la faune.

Le demandeur voulait avoir accès à tous les documents relatifs aux efforts de la Défense nationale en vue d'obtenir la certification ISO 14 000/1 pour les programmes militaires de surveillance des effets de l'entrainement au vol, déployés à la 5e Escadre, à Goose Bay. Le Ministère a localisé les documents qu'il a fournis, mais en y retranschant des parties et en se prévalant de plusieurs exceptions prévues dans la Loi.

invoker cette disposition. Il a aussi fait valoir que la communication de l'information dans cette affaire forcerait le Ministère à prendre une décision d'orientation avant la fin des consultations, ne respectant pas ainsi le processus décisionnel qui a cours normalement dans l'appareil gouvernemental. Le Ministère a soutenu que l'article 21 de la Loi visait expressément à empêcher ce genre de situation.

Le Commissaire à l'information a conclu que les réponses anonymes des membres des FC ne pouvaient pas faire l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 21(1)b). L'information que le Ministère a tenté de dissimuler était une compilation de citations anonymes provenant de personnes à qui on avait demandé leurs opinions sur un ensemble hypothétique de circonstances, y compris la création d'équipages mixtes. Selon le Commissaire, cette information ne différerait pas de celle d'autres sondages d'opinion qui est communiquée couramment par le gouvernement. Les points de vue ou impressions anonymes tirés d'un sondage sur les attitudes ne constituent pas des comptes rendus de consultations ou délibérations en vertu de l'alinéa 21(1)b). De plus, de l'avis du Commissaire, on ne pouvait justifier l'exercice du pouvoir discrétionnaire, prévu dans l'exception, afin de maintenir le secret. Le « malaise » institutionnel n'est pas une raison valable d'opter pour le secret.

Le Commissaire à l'information a jugé la plainte fondée. La Défense nationale a accepté de ne pas se prévaloir des exceptions et de communiquer au plaignant le rapport dans son entier. La plainte a donc été considérée comme réglée.

CHAPITRE V QUELQUES CAS EN BREF

1. Le rôle des femmes dans la Marine

Dossier : 3100-13790/001

Contexte

Le ministère de la Défense nationale examinait la possibilité d'avoir des équipes mixtes à bord des

sous-marins des Forces canadiennes (FC). Il a commandé une étude sur les

attitudes du personnel de la Marine à l'égard du service volontaire et des

équipes mixtes. Le rapport comportait notamment des réponses sélectionnées

titées du sondage réalisé auprès de 1 248 militaires de la Marine, hommes et

femmes, occupant des postes à bord des sous-marins ou ailleurs dans la Marine.

Les personnes dont les réponses figurent dans le rapport n'ont pas été identifiées.

Un journaliste a demandé d'avoir accès au rapport. Le ministère de la Défense

nationale lui en a communiqué des parties, mais a refusé de lui fournir les

réponses anonymes, soutenant qu'elles constituaient des comptes rendus de

consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une

institution fédérale. Le demandeur s'opposait aux exceptions et a porté

plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Selon l'article 21(1)(b) de la Loi, le responsable d'une institution fédérale

peut refuser la communication de documents contenant des comptes

rendus de consultations ou délibérations

où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Il s'agissait dans ce cas de déterminer si les réponses anonymes du personnel de la Marine au sujet des équipes mixtes pouvaient être considérées comme « des comptes rendus de consultations ou délibérations ».

Le ministère de la Défense nationale a expliqué sa réticence à communiquer cette information, ayant l'impression que le fait de fournir les opinions des marins risquerait de susciter un débat public susceptible de nuire à la prise de décisions. Le plaignant ne considérerait pas que les « données brutes » du sondage d'opinion constituaient des comptes rendus de consultations ou délibérations. Il ne voyait pas non plus la nécessité du secret, étant donné la nature discrétionnaire de l'exception.

Le ministère de la Défense nationale a répliqué que l'information consistait en des commentaires des membres des FC et qu'elle ne pouvait pas être considérée comme des données brutes de fait puisqu'il s'agissait d'une compilation d'opinions. À son avis, des opinions qui sont sollicitées exprès constituent une consultation, ou du moins un échange de points de vue menant à une décision particulière.

Le ministère de la Défense nationale a aussi contesté la position que le refus de communiquer de l'information en vertu de l'article 21(1)(b) était approprié seulement en cas de nécessité. Il a soutenu que son ministre n'est pas tenu de prouver qu'il y a préjudice pour

pour rôle de procéder à un examen indépendant de tels documents, et le fait de lui communiquer des informations n'équivaut pas à les communiquer au public. Les documents contenant les renseignements les plus délicats ont été examinés par le Commissaire sans qu'il en résulte de dommage pour les droits protégés de quiconque.

Pourquoi essayer maintenant de soustraire de tels documents à la connaissance du Commissaire? Ce n'est que la résistance acharnée de la Couronne à permettre au Commissaire de terminer son enquête pour déterminer si oui ou non certains documents du Cabinet du premier ministre et du Cabinet du ministre de la Défense nationale sont assujettis au droit d'accès à l'information et à des questions connexes. Ce dernier refus de fournir des portions de documents demandés par le Commissaire a été référé à la Cour fédérale qui tranchera la question, ce qui ajoute à la complexité de l'enquête du Commissaire et entraîne des retards.

Ce cas en a aussi engendré un autre, étrange et complexe. Même si la Cour d'appel fédérale a décidé que le Commissaire pouvait poursuivre son enquête concernant les cabinets du premier ministre et des autres ministres, la Couronne affirme que les témoins ne produiront pas de documents ni le témoignage de façon volontaire. Si le Commissaire veut des preuves, selon les avocats de la Couronne, il devra émettre des citations à comparaitre. Ces membres de Cabinet et hauts fonctionnaires donnent un exemple inquiétant aux autres fonctionnaires qui, jusqu'à maintenant, avaient coopéré

volontairement et sans détour lors des enquêtes du Commissaire. Aussi dérangeante que puisse être cette détermination acharnée en haut lieu pour compliquer les choses, la loi exige néanmoins ses enquêtes en profondeur et de façon impartiale, et le public a le droit de s'attendre à ce qu'il s'acquitte de cette fonction.

Dans le cadre des enquêtes qui ont eu lieu au cours de l'année sur laquelle porte ce rapport, le Commissaire a émis 21 ordonnances exigeant la production de documents ou la présence de témoins. Cela se compare à huit pour l'année dernière, une augmentation qui est expliquée par les raisons mentionnées plus haut. La ventilation pour cette année est la suivante :

7 – témoignages forcés

5 – témoignages et production de documents forcés

9 – productions de documents forcées

Des ordonnances ont été émises à quatre sous-ministres, six cadres supérieurs, cinq employés exclus et trois tierces parties. Des gens ont reçu plus d'une sommation à comparaitre pendant l'année. La Couronne a entrepris des procédures de révision judiciaire devant la Cour fédérale afin de faire annuler sept sommations à comparaitre. Ces contestations n'avaient pas abouti au moment d'aller sous presse. L'hostilité montrée par les responsables gouvernementaux semble particulièrement incompréhensible quand on songe que le Commissaire a recommandé la communication des documents dont la divulgation est refusée.

Pour sa part, CIC fait valoir qu'elle a le droit de demander une prorogation d'une durée qu'elle considère raisonnable et que le Commissaire ne doit pas intervenir avant la fin de la période de prorogation. Autrement dit, CIC espère trouver une façon de se soustraire à une enquête sur une présomption de refus ordonnée par la Cour d'appel fédérale en demandant cette prorogation de trois ans sans précédent.

Heureusement, CIC est un cas unique. De façon générale, les institutions gouvernementales font preuve de retenue en ce qui concerne les prorogations. Le problème des retards au gouvernement est pris au sérieux. Des ressources sont affectées à la tâche et CIC fait partie des institutions qui ont obtenu récemment de nouvelles ressources substantielles pour s'attaquer au problème de l'accumulation des cas en retard.

La voie facile ou la voie ardue

Dans le rapport de l'année dernière, le Parlement était mis au courant des tensions entre le Commissariat à l'information et des organismes directeurs tels que le CPM, le BCP, le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor. Comme on le verra dans le chapitre qui porte sur les aspects légaux, la Cour d'appel fédérale a émis à nouveau des citations à comparaître exigeant que des témoins du Cabinet du premier ministre et du Cabinet du ministre de la Défense nationale se présentent devant le Commissaire pour donner un témoignage de vive voix et produire des documents.

Les témoins ont comparu, fait état de leurs preuves et produit les documents demandés. Les tensions, cependant, semblent loin d'être résolues. Les documents fournis en réponse aux citations à comparaître ont été censurés pour retirer ce que le greffier du Conseil privé considère comme des documents confidentiels du Cabinet – il n'y a là rien de nouveau. Ce qui est nouveau, c'est que pour la première fois dans l'histoire de la Loi sur l'accès à l'information, le gouvernement a soustrait à la connaissance du Commissaire des documents ou des parties de documents, en vertu des articles 37 et 38 de la Loi sur la preuve au Canada.

En particulier, un conseiller principal du premier ministre en matière de politique étrangère et de défense a présenté au Commissaire un certificat disant qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de fournir au Commissaire certaines informations que celui-ci avait ordonné de produire. Plus précisément, des informations ayant trait aux relations fédérales-provinciales, à la défense nationale et aux relations internationales ont été soustraites – des documents dont le conseiller du premier ministre dit qu'ils indiquent l'identité de personnes avec qui le Cabinet est en rapport continu et des sources d'informations confidentielles de même que de l'information confidentielle provenant de ces sources.

La raison pour laquelle ce « prétexte » pour ne pas fournir au Commissaire l'information demandée n'a pas été utilisée auparavant est évidente. Les raisons invoquées par le conseiller du premier ministre correspondent aux dispositions de la Loi sur les exceptions. La Loi prévoit que le Commissaire a

Usage abusif des prorogations?

Comme on peut le voir dans le chapitre qui porte sur les aspects légaux, Citoyenneté et Immigration Canada a fait appel à la Cour fédérale au cours de l'année sur laquelle porte ce rapport afin de faire casser une ordonnance de communiquer des documents adressée au sous-ministre de CIC. L'ordonnance avait été émise après que le Commissaire eut établi que CIC avait agi de façon déraisonnable en appliquant une prorogation de trois ans à quelques 30 demandes de communication faites par un même demandeur. Elle avait pour but de permettre au Commissaire de procéder à une enquête sur ce qui, selon lui, constituait une « présomption de refus » de communiquer des documents.

Les lecteurs se rappelleront que, dans l'affaire **Commissaire à l'information et Michael Drapeau c. DN, la Cour**

d'appel fédérale avait statué qu'une réponse différée est considérée comme un refus et doit faire l'objet d'une enquête de la part du Commissaire comme s'il s'agissait d'un refus réel. En d'autres mots, la Cour avait décidé que le Commissaire devait évaluer si oui ou non le refus était justifié (pour des raisons d'exclusions ou d'exceptions applicables, par exemple) et qu'il devait se prévaloir de ses pouvoirs d'ordonnance, au besoin, pour obtenir les preuves et les explications nécessaires du ministère concerné.

manque de personnel qualifié dans le domaine de l'AAI. On recommande qu'un effort coordonné soit fait à l'intérieur du gouvernement, sous la direction du Conseil du Trésor, pour encourager le recrutement dans les unités responsables de l'AAI et pour fournir la formation nécessaire. À plus long terme, le gouvernement du Canada devrait inciter les établissements d'enseignement supérieur à offrir de la formation dans ce domaine. L'Université de l'Alberta a mis sur pied un programme, et elle mérite d'être soutenue.

Formation ciblée et sensibilisation

Même si bon nombre de ministères offrent une formation sur l'AAI, la majeure partie de cette formation vise à faire connaître la Loi. Bien que la connaissance de la Loi soit une composante essentielle d'un programme d'AAI bien géré, les ressources de formation limitées devraient être concentrées sur les domaines où les besoins sont les plus grands. Le personnel responsable de l'AAI est en excellente position pour déterminer les priorités en matière de formation. Il est quotidiennement en contact avec le personnel opérationnel; il participe aux séances d'information sur l'AAI et à la gestion des problèmes avec les agents de tous les niveaux et supervise le processus des plaintes concernant l'AAI. Ces différentes expériences fournissent suffisamment de matière pour permettre au coordonnateur de l'AAI de déterminer quelles sont les priorités en matière d'AAI pour le ministère. Ces priorités devraient être incluses dans un plan de formation qui offre le meilleur rapport qualité-prix.

Plan de gestion

Les ministères qui ont un plan de gestion pour réduire le nombre de présomptions de refus semblent être ceux qui obtiennent les meilleurs résultats. Bien que des mesures individuelles puissent contribuer à améliorer la situation, un plan coordonné, fondé sur les raisons particulières qui font que des demandes sont en situation de présomption de refus dans tel ministère, fournira un cadre qui facilitera les progrès. On recommande donc que les ministères qui ne respectent pas les délais prévus par la Loi élaborent un plan d'amélioration de l'AAI visant précisément la réduction du nombre de présomptions de refus. Le plan devrait indiquer la source des retards et inclure les objectifs, les tâches, les résultats attendus, les sous-objectifs et les responsabilités qui permettront d'atteindre une bonne conformité.

Sensibilisation de la haute direction

Les efforts du coordonnateur de l'AAI en vue de réduire le nombre de présomptions de refus ne pourront être fructueux sans le soutien actif de la haute direction. On recommande que la haute direction appuie le plan d'amélioration de l'AAI et surveille étroitement les progrès accomplis. Le succès du plan repose sur le travail d'équipe de tous les intervenants du ministère qui agissent au cours du processus d'accès à l'information. Sans le soutien entier de tous les membres de l'équipe, et de la haute direction, la réduction progressive du nombre de présomptions de refus est peu probable.

Consultants

Bon nombre de ministères qui ont à traiter des demandes en situation de présomption de refus ont abondamment recours aux services de consultants. C'est une excellente façon de gérer les périodes de pointe. Mais, à long terme, le recours aux consultants pour traiter les demandes de communication ne constitue pas la meilleure façon d'optimiser les ressources financières consacrées au traitement des demandes. En outre, les consultants qui travaillent pendant une certaine période dans un ministère ne sont pas en mesure de contribuer au fonctionnement du Bureau de l'AAI dans la même mesure que le personnel qui a habituellement à rendre des comptes au ministère en ce qui concerne l'AAI. On recommande, lorsque cela est possible, de recruter des employés pour une période indéterminée afin de traiter les demandes de communication, et ne faire appel aux consultants que pour les courtes périodes de pointe seulement!

Manque de personnel

Cela étant dit, l'une des raisons pour lesquelles on a recours à des contractuels est le manque de personnel qualifié disponible dans le domaine de l'AAI. Tous les ministères ont pour projet d'augmenter le personnel chargé de l'AAI. Dans certains cas, l'augmentation de personnel sera substantielle si les plans de dotation sont approuvés. L'augmentation du personnel chargé de l'AAI fait partie des mesures visant à réduire le nombre de demandes en situation de présomption de refus, mais en même temps la demande croissante de personnel a entraîné dans l'ensemble du système un

Tableau : Normes de notation

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0 % - 5 %	Idéale	A
5 % - 10 %	Bonne	B
10 % - 15 %	À la limite	C
15 % - 20 %	Inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le tableau suivant montre le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour la présente année et l'année dernière dans les ministères qui ont fait l'objet d'un examen cette année.

Tableau : Rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes

Ministère	% du 1 ^{er} avril au 30 novembre 1999	% du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000
ADRC	51,5 (F)	14,9 (C)
MDN	38,9 (F)	17,0 (D)
CIC	23,4 (F)	19,7 (D)
TC	30,6 (F)	23,7 (F)
MAECI	27,6 (F)	29,3 (F)

Tous les ministères, à l'exception des Affaires étrangères et du Commerce international, ont réduit le nombre de demandes en situation de présomption de refus. Il faut signaler que le ministère de la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont fait des progrès notables tout en ayant à traiter un volume important de demandes de communication.

L'examen dont a été l'objet P&O cette année a démontré que 32,8 p. 100 des demandes de communication reçues par ce ministère ne recevaient pas de réponse dans les délais prescrits. Cette performance est inacceptable selon les normes de notation et a valu à P&O la note « F ».

Les observations générales qui suivent découlent des examens de cette année.

nombre de demandes qui étaient dans une situation de présomption de refus au cours des huit premiers mois de l'exercice 1999-2000. Un rapport sommaire a été préparé pour chacun des ministères sur le statut de chaque recommandation; des informations statistiques sur les progrès accomplis en matière de réduction du nombre de demandes en situation de présomption de refus étaient fournies. Parmi les ministères ayant fait l'objet d'un examen, le Bureau du Conseil privé et Santé Canada ont atteint la conformité idéale aux délais requis par la Loi et ont obtenu la note « A », ce qui signifie qu'au maximum 5 % des demandes n'ont pas reçu de réponse dans les délais prescrits. Bien que les autres ministères aient accompli des progrès à divers degrés en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes en situation de présomption de refus, tous sont demeurés dans la catégorie « signal rouge » avec la note « F ».

En décembre 2000, les quatre ministères ont à nouveau fait l'objet d'un examen pour déterminer dans quelle mesure on avait donné suite aux recommandations de l'année précédente et quelle était la situation en ce qui concerne les présomptions de refus. De plus, les recommandations indiquées dans la fiche de rendement de Transports Canada pour l'année 1999 ont été revues afin de déterminer lesquelles avaient été appliquées et le nombre de présomptions de refus.

Le tableau suivant présente les normes de notation.

Dans le rapport annuel de 1996-1997, on a mentionné six ministères qui ont de graves difficultés à respecter les délais : Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Santé Canada, Défense nationale, Bureau du Conseil privé et Revenu Canada (appelé aujourd'hui l'Agence des douanes et du revenu du Canada). Le rapport annuel 1997-1998 indiquait les mesures correctives que ces ministères mettaient en place pour atténuer le problème des retards.

Le rapport annuel 1998-1999 présentait la fiche de rendement de chacun de ces ministères. Cette fiche évaluait ou classait chaque ministre en fonction de sa capacité à respecter les délais réglementaires prévus dans la Loi sur l'accès à l'information. Tous les ministères ont reçu la note « F », ce qui signifie qu'au moins 20 % des demandes ne recevaient pas de réponse dans les délais fixés par la Loi. Dans ces six ministères, le pourcentage réel de demandes qui n'avaient pas reçu de réponse dans les délais prescrits au cours des huit premiers mois de l'exercice 1998-1999 allait de 34,9 % à 85,6 %.

Les fiches de rendement contenaient également plusieurs recommandations pour chacun des six ministères sur la façon de réduire le problème des retards. En novembre 1999, le Commissariat à l'information a revu avec chacun de ces ministères où en était l'application des recommandations. On a également recueilli des données statistiques pour connaître les progrès accomplis dans la réduction du nombre de demandes qui ne recevaient pas de réponse dans les délais requis par la Loi. L'information statistique avait trait au

Tableau 5 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
 (selon le lieu de résidence des plaignants)
 du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

Hors Canada	Reçue	Fermée
Terre-Neuve	33	25
Île du Prince Édouard	4	2
Nouvelle-Écosse	34	41
Nouveau-Brunswick	11	9
Québec	100	99
Région de la capitale nationale	772	622
Ontario	271	187
Manitoba	40	57
Saskatchewan	6	8
Alberta	39	38
Colombie Britannique	361	218
Yukon	0	1
Territoires du Nord-Ouest	5	5
TOTAL	1688	1337

Retards – Fiches de rendement

En plus de faire enquête sur quelque 726 plaintes concernant des retards ou des prorogations de délai indues, le Commissariat a l'information a procédé à un examen complet de la performance de Pêches et Océans Canada quant au respect des délais. De plus, des examens de suivi ont été effectués dans les cinq institutions qui n'ont pas reçu la note de passage l'année dernière, selon les « fiches de rendement », c'est-à-dire : Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), Défense nationale (MDN), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Transports

Canada (TC) et Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC). Il serait utile de présenter le résumé des résultats de ces examens dans leur contexte. (Les résultats détaillés de l'examen mené à l'égard des six ministères figurent à l'Annexe A du présent rapport.) La Loi prévoit qu'il faut donner suite aux demandes de communication dans les 30 jours suivant leur réception, à moins de faire une demande de prorogation. Si le délai n'est pas respecté, on considère qu'il s'agit d'une « présomption de refus », selon le paragraphe 10(3) de la Loi.

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION

(selon les institutions fédérales)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandon-née	TOTAL
Industrie Canada	9	-	19	9	37
Justice Canada	20	1	10	13	44
Monnaie royale canadienne	2	-	-	-	2
Musée canadien des civilisations	-	-	-	1	1
Office Canada - Nouvelle Ecosse					
des hydrocarbures extracôtiers	1	-	-	-	1
Office Canada - Terre-neuve des hydrocarbures extracôtiers	1	-	-	-	1
Office nationale de l'énergie	1	-	1	-	2
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	7	-	14	6	27
Pêches et Océans Canada	60	-	16	1	77
Ressources naturelles Canada	2	-	-	-	2
Santé Canada	14	-	7	8	29
Service canadien de renseignement de sécurité	1	-	6	-	7
Service correctionnel Canada	13	-	11	2	26
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	-	2
Société canadienne des ports	4	-	-	-	4
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	1	-	-	2	3
Solliciteur général Canada	1	-	5	1	7
Statistique Canada	2	-	1	-	3
Transports Canada	14	-	7	1	22
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32	-	10	2	44
TOTAL	883	2	326	126	1337

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION

(selon les institutions fédérales)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandon-née	TOTAL
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	-	-	-	2	2
Centre national de recherches Canada	1	-	-	-	1
Centre de la sécurité des télécommunications	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	222	-	37	16	275
Commission canadienne de sûreté nucléaire	4	-	1	-	5
Commission canadienne des droits de la personne	4	-	-	1	5
Commission de la Capitale nationale	-	-	8	-	8
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	12	-	7	-	19
Commission des plaintes du public contre la GRC	2	-	1	-	3
Condition féminine Canada	-	-	-	1	1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	-	1
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	-	-	6	-	6
Conseil du Trésor du Canada, Secréariat	11	-	1	9	21
Défense nationale	50	-	12	6	68
Développement économique Canada pour la région du Québec	2	-	1	4	7
Développement des ressources humaines Canada	139	-	20	6	165
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	4	-	-	-	4
Environnement Canada	7	-	5	-	12
Finances du Canada, Ministère des	8	-	3	1	12
Gendarmerie royale du Canada	25	-	30	3	58

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION

(selon les institutions fédérales)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondée non établie	Abandonnée	TOTAL
Administration de pilotage du Pacifique Canada	1	-	-	-	1
Administration portuaire du fleuve Fraser	1	-	-	-	1
Administration portuaire de Halifax	-	-	-	1	1
Administration portuaire de Toronto	2	-	-	1	3
Administration portuaire de Vancouver	2	-	-	-	2
Affaires étrangères et Commerce international	59	-	28	6	93
Affaires indiennes et du Nord Canada	20	-	3	13	36
Agence canadienne de développement international	9	-	3	-	12
Agence canadienne d'évaluation environnementale	-	-	1	-	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	5	-	7	-	12
Agence des douanes et du revenu du Canada	2	9	16	1	37
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	4	-	1	-	5
Agence spatiale canadienne	2	-	-	-	2
Agriculture et Agro-Alimentaire Canada	10	-	4	-	14
Anciens combattants Canada	-	-	1	1	2
Archives nationales du Canada	38	-	15	0	53
Banque de développement du Canada	1	-	1	-	2
Bibliothèque nationale du Canada	-	-	1	-	1
Bureau du Conseil privé	16	-	14	8	38
Bureau d'information du Canada	2	-	2	-	4
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1

Tableau 2 : CONCLUSIONS DES PLAINTES
 du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

CONCLUSIONS DES PLAINTES					
Catégorie	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
%					

Refus de divulguer	263	2	187	82	534	39.9
Retard (présomption de refus)	493	-	50	32	575	43.1
Prorogation de délai	83	-	66	2	151	11.3
Frais	28	-	20	6	54	4.0
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	13	-	6	4	23	1.7
TOTAL	880	2	329	126	1337	100%
100%	65.8	0.1	24.6	9.4		

Tableau 3 : DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)

Catégorie		98.04.01 - 99.03.31		99.04.01 - 2000.03.31		2000.04.01 - 2001.03.31	
		Mois	Plaines	Mois	Plaines	Mois	Plaines
Refus de divulguer	5,86	526	5,99	537	7,83	534	
Retard (présomption de refus)	2,50	669	3,44	749	3,33	575	
Prorogation de délai	2,80	71	2,33	134	4,18	151	
Frais	5,69	45	5,41	55	7,02	54	
Langue	-	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-	-
Divers	4,54	40	4,34	55	4,61	23	
Moyenne	3,99	1351	4,34	1530	5,40	1337	

Canada ne fassent pas partie de la liste fonctionnaires de ces organisations. Elles méritent les éloges du Commissaire, car elles se sont attaquées à ce problème chronique de retard d'une manière constructive.

Malheureusement, on ne peut en dire autant de Citoyenneté et Immigration Canada qui n'a pas fait face de façon tout à fait « constructive » à une quantité importante, avouons-le, de demandes de communication.

Citoyenneté et Immigration n'a pas agi au moment opportun pour se doter des ressources et des moyens nécessaires pour offrir un bon service. Ce ministère a plutôt choisi d'avoir recours à des prorogations de délai exagérées (jusqu'à

Tableau 1 : ÉTAT DES PLAINTES

	1 ^{er} avril 1999 au 31 mars 2000	1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001
Non achevées de l'année précédente	742	571
Ouvertes durant l'année	1359	1688
Achevées durant l'année	1530	1337
Sous enquête	571	922

trois ans) même pour des demandes simples concernant un petit nombre de documents. (Cette « histoire » est traitée plus en détail aux pages xxx à xxxvi).

Le Commissariat à l'information travaillera en étroite collaboration avec les trois nouveaux ministères qui figurent sur la « liste des 5 » pour déterminer si le nombre de plaintes à leur endroit indique qu'il y a un problème systémique. Il pourrait s'avérer, par exemple, que le volume de plaintes à l'endroit de DRHC soit lié au problème qu'a connu le Fonds transitoire pour la création d'emplois l'année dernière, une situation maintenant réglée et qui n'indique pas de problème systémique.

CHAPITRE IV BILAN DE L'ANNÉE

Au cours de l'année sur laquelle porte le rapport, 1 680 plaintes concernant des institutions gouvernementales ont été adressées au Commissaire (voir tableau 1). Le tableau 2 indique que 1 337 enquêtes ont été effectuées. Les plaintes portaient sur les retards dans 43,1 p. 100 des cas (voir tableau 2), comparativement à 49 p. 100 l'année dernière. Le problème chronique et généralisé est encore la non-conformité aux délais de réponse prévus par la Loi. Cette question demeure la priorité du Commissariat.

En plus des plaintes reçues cette année, notre bureau a répondu à 2 419 requêtes. Dans la vaste majorité des cas (99,9 p. 100 des cas, pour être plus précis), on a pu régler les plaintes. Dans deux de ceux-ci, il a été impossible d'en venir à un règlement. Ils ont donc été portés devant la Cour fédérale.

Comme on le voit dans le tableau 3, le délai d'exécution des enquêtes sur les plaintes est passé de 4, 34 mois, l'année dernière, à 5,40 mois. Ce délai d'exécution est inacceptable, et la situation empire. De plus, les données du tableau 1 nous rappellent qu'il y a encore une quantité considérable d'enquêtes non terminées. L'année dernière, il y en avait 571, contre 924 cette année. On a fait mention l'année dernière du refus du Conseil du Trésor de fournir les ressources nécessaires pour effectuer le travail en retard et prévenir une nouvelle accumulation. Les chiffres ne mentent pas : le manque de ressources prive les Canadiens de

moyens efficaces pour corriger les lacunes en ce qui concerne le droit d'accès à l'information.

Les cinq institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 2000-2001 sont :

- Citoyenneté et Immigration Canada 275
- Développement des ressources humaines Canada 165
- Affaires étrangères et Commerce international 93
- Pêches et Océans Canada 77
- Défense nationale 68
- La « liste des 5 » de l'an dernier (1999-2000) était assez différente :
- Santé Canada 307
- Défense nationale 216
- Affaires indiennes et du Nord Canada 167
- Citoyenneté et Immigration Canada 135
- Agence des douanes et du revenu du Canada 78

À l'exception de Citoyenneté et Immigration Canada, où le nombre de plaintes a doublé, seule la Défense nationale se retrouve à nouveau dans la « liste des 5 », mais le nombre de plaintes est beaucoup moins élevé que l'an dernier. Le fait que Santé Canada et l'Agence des douanes et du revenu du

Article 68

L'article 68 exclut de la Loi « les documents publiés ou mis en vente dans le public ». Il est arrivé que des renseignements soient en vente à un prix prohibitif ou qu'ils soient publiés sous une forme inaccessible à certaines personnes. Pourtant, malgré les obstacles à l'accès que constituaient, en pratique, le prix et la forme des renseignements, il n'a pas été possible aux chercheurs d'information de revendiquer un droit d'accès en vertu de la Loi.

Ces cas sont rares, mais ils pourraient se multiplier lorsque le gouvernement commencera à utiliser exclusivement des sites Web pour « publier » des renseignements alors que de nombreux citoyens n'auront peut-être pas accès à Internet.

Il faudrait combler cette lacune de l'article 68 en disposant que les documents qui peuvent être achetés à un prix raisonnable et qui sont publiés sous des formes raisonnablement accessibles sont exclus de la Loi. En cas de désaccord sur le sens de ces termes, une plainte pourrait être portée auprès du Commissaire à l'information.

Article 26 : Information devant être publiée

Le raisonnement sur lequel cette exception repose est solide. Si le gouvernement projette de publier un document au bout d'un laps de temps raisonnable, il peut refuser l'accès à ces renseignements avant leur publication sans pour autant porter atteinte au principe de la transparence. Ceci dit, cette disposition a servi en pratique à retarder indûment la communication de renseignements. Ce problème devrait être réglé.

D'abord, la période de grâce prévue actuellement—90 jours—est inutilement longue. Une période de soixante jours suffirait amplement vu les méthodes d'impression moderne; la Loi devrait être modifiée afin de réduire la période de grâce.

Deuxièmement, certains se servent de cette disposition comme tactique pour gagner du temps. Une institution peut recevoir une demande de document, refuser cette demande en invoquant l'article 26, puis, au bout du délai de grâce, changer d'idée au sujet de la publication du document en question et appliquer simplement des exceptions à ce document. Il faudrait modifier l'article 26 pour empêcher de tels abus en stipulant que si le document n'est pas publié dans les 90 jours (ou les 60 jours, conformément à la recommandation), il devra être communiqué immédiatement et en entier sans qu'aucune partie ne soit exclue.

Troisièmement, cette disposition ne s'étend pas à la publication par affichage dans un site Web. Il convient

d'élargir la disposition afin qu'elle s'applique à toute forme de publication, notamment par la voie électronique.

Protection des témoins

Le paragraphe 36(3) de la Loi incite les témoins à être coopératifs et francs avec le Commissaire en disposant que leurs dépositions ne peuvent être admissibles contre eux sauf dans certaines circonstances, notamment si une personne est poursuivie pour une infraction à la Loi. Par suite de l'ajout de l'article 67.1 à la Loi en 1999, une nouvelle infraction a été créée (modification ou destruction injustifiable de documents).

Le paragraphe 36(3) n'empêche pas l'utilisation des dépositions d'un témoin contre celui-ci s'il est poursuivi pour une infraction à l'article 67.1. Cela pose des problèmes d'équité ainsi que des problèmes d'ordre pratique au Commissaire pour ce qui est d'obtenir la collaboration des témoins et des dépositions véridiques. Le Commissaire n'a pas pour tâche de mener des enquêtes criminelles et les témoins ne devraient pas craindre de s'incriminer eux-mêmes relativement à toute infraction, sauf la parjure et l'entrave, lorsqu'ils font leurs dépositions.

Par conséquent, il est recommandé que le paragraphe 36(3) soit modifié de manière à préciser que les dépositions faites par un témoin devant le Commissaire sont inadmissibles contre le déposant en cas de poursuite pour une infraction à l'article 67.1.

s'y appliquer. Ensemble, ces changements permettront de déterminer avec plus de précision les renseignements qui peuvent être protégés, afin que le gouvernement puisse continuer à délibérer en privé lorsque c'est nécessaire.

Enfin, l'alinéa 21(1)d) devrait être modifié. Telles qu'elle est actuellement, l'exception ainsi prévue permet aux fonctionnaires de refuser de communiquer des renseignements sur des projets élaborés mais non approuvés. Ainsi que le prévoit déjà la loi de la Colombie-Britannique, le public devrait pouvoir examiner tant les projets rejetés que les projets mis en œuvre.

Article 23 : Secret professionnel des avocats

Au cours des dix dernières années, il est devenu évident que la manière dont le gouvernement (lire le ministère de la Justice) applique et interprète l'article 23 est insatisfaisante. La plupart des avis juridiques, si vieux, généraux ou peu controversés qu'ils soient, sont jalousement protégés. Par esprit de transparence, la riche mine gouvernementale d'avis juridiques sur tous les sujets imaginables devrait être mise à la disposition des membres intéressés du public.

Ces avis ont été obtenus avec l'argent des contribuables et, à moins que leur communication ne risque vraisemblablement d'être préjudiciable à la conduite des affaires gouvernementales, ils devraient être divulgués. Ces avis sont pour les avocats ce que les décisions anticipées en matière d'impôt sont pour les

comptables et ils devraient être tout aussi accessibles.

Mentionnons un dernier point au sujet de l'article 23. La Loi est sans équivoque : l'article 23 est subordonné à l'article 25 : tout renseignement qui ne bénéficie pas de la protection du secret professionnel des avocats doit être communiqué. L'article 25 traite de communiqué. L'article 25 traite de l'obligation du « prélevement ». Les tribunaux ont décidé, eux aussi, que l'article 23 est assujéti à l'obligation du prélevement. Néanmoins, le ministère de la Justice continue d'aviser les institutions de ne pas appliquer la disposition sur le prélevement aux documents renfermant des renseignements protégés par le secret professionnel des avocats. Ce ministère s'accroche à l'idée que, si toute partie d'un document renfermant des renseignements protégés est divulguée, la protection du reste du document pourrait être compromise.

Pour cette raison, il faudrait modifier l'article 23 de manière à préciser que l'application de la disposition sur le prélevement à un document en vertu de l'article 25 n'entraîne pas de perte de protection pour les autres parties du document.

Ces précisions, avec la recommandation voulant que le critère de détermination du préjudice et le principe de primauté de l'intérêt public s'appliquent à cette exception, mettront l'un des bastions du secret instinctif les mieux gardés en conformité avec les principes de la transparence gouvernementale.

impossible à exécuter. Dans ces situations, les ministères sont tentés d'opter pour la solution de facilité. Ils refusent tout bonnement de divulguer les renseignements et renvoient le demandeur insatisfait au Commissaire à l'information, avec tous les problèmes de notification et de consultation. Le Comité permanent a fait plusieurs recommandations pour améliorer la situation. Entre autres choses, il a recommandé de permettre l'utilisation d'autres modes d'avis — avis public ou annonce — lorsqu'ils sont efficaces, pratiques et moins coûteux que l'avis direct. Cette recommandation est tout à fait sensée et devrait faire partie de la législation fédérale.

Article 21 : Avis et recommandations

Avec l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, la protection accordée aux avis et aux recommandations est la disposition la plus controversée de la *Loi sur l'accès à l'information*. Depuis les premières discussions jusqu'à maintenant, ses detracteurs ont attaqué le libellé général de cette exception qu'on peut faire englober — et exclure — toutes sortes de renseignements gouvernementaux. Le Comité permanent s'est dit d'avis que cette exception présentait « les plus grands risques d'abus ». Le gouvernement a semble partager cet avis car il a pris soin de recommander la prudence dans ses politiques et d'y intégrer le critère du préjudice qui brille par son absence dans la Loi. Il s'agit donc de savoir comment modifier l'article 21. Le Comité permanent a recommandé d'y intégrer un critère de

détermination du préjudice qui témoignerait du besoin de transparence dans le processus décisionnel — mesure conforme à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité a en outre proposé qu'il soit précisé dans l'article en question que l'exception s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions d'ordre politique et non aux renseignements concrets sur lesquels le processus décisionnel courant est fondé. Enfin, il a recommandé que la période de grâce de vingt ans soit ramenée à dix ans, ce qui semble suffisamment long pour protéger les documents utilisés pour la prise de décisions. Ces recommandations du Comité constituent plus qu'un bon début. Cependant, il faut pousser la réforme plus loin. Pour la modification de l'article 21, il faudrait s'inspirer des lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Chacune d'entre elles renferme une longue liste de renseignements non protégés par cette exception — renseignements concrets, sondages d'opinion, enquêtes statistiques, prévisions économiques, énoncés d'incidences environnementales et rapports de groupes de travail internes. Il faudrait aussi tenter de définir le terme « avis » d'une manière aussi sensée et équilibrée que dans le manuel des politiques du Conseil du Trésor. L'exception devrait être clairement limitée aux communications faites aux fonctionnaires, au personnel ministériel et aux ministres, ainsi qu'aux communications qui émanent de ces personnes. De plus, le principe de primauté de l'intérêt public devrait

gouvernementaux. Par suite de la réduction de l'effectif fédéral et des efforts de privatisation, le secteur privé s'occupe d'un nombre croissant de questions ayant une incidence sur le bien public. Les fonctionnaires et les gens d'affaires ne devraient pas pouvoir s'entendre pour garder de l'information secrète. Pourtant, l'alinéa 20(1)b) passe terriblement proche d'autoriser un arrangement aussi commode. Il astreint le gouvernement à refuser de communiquer :

« des renseignements financiers,

commerciaux, scientifiques ou

techniques fournis à une institution

fédérale par un tiers, qui sont de

nature confidentielle et qui sont

traités comme tels de façon constante

par ce tiers ».

La disposition de l'alinéa 20(1)b) devrait être abolie. L'alinéa 20(1)c), tel qu'il est

actuellement, suffit parfaitement à

satisfaire tout besoin légitime qu'une

entreprise aurait de garder des

renseignements secrets. Il contraind le

gouvernement à ne pas divulguer :

« des renseignements dont la

divulgaration risquerait

vraisemblablement de causer des

pertes ou profits financiers

appréciables à un tiers ou de nuire à

sa compétitivité ».

Il est douteux qu'on ait besoin de

l'alinéa 20(1)a) (concernant les secrets

industriels), eu égard à l'alinéa 20(1)c).

Tout renseignement qui remplirait les

conditions requises pour demeurer

confidentiel en tant que secret industriel

réunirait certainement les conditions

voulues pour rester secret en vertu de

l'alinéa 20(1)c).

Le principe de primauté de l'intérêt incorporé dans le paragraphe 20(6) est un élément particulièrement insatisfaisant de l'article 20. Bien qu'il soit essentiel que l'intérêt public prime — nous devons être mis au courant des dangers présentes par des avions, des médicaments et des produits, quelles que soient les conséquences pour leurs fabricants — cela n'a aucun sens de limiter l'application de ce principe aux questions « concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement » ; l'intérêt public dans des domaines tels que la protection des consommateurs mérite d'être protégé également. La recommandation susmentionnée voulant qu'un principe général de primauté de l'intérêt public s'applique à toutes les exceptions régèlerait ce problème. **Même si le Parlement n'accepte pas de principe général, le principe de primauté du paragraphe 20(6) devrait être élargi.**

Les retards sont le résultat de l'obligation pour les institutions gouvernementales d'aviser directement et de consulter les tiers concernés avant de communiquer des documents. Des obligations semblables sont imposées au Commissaire à l'information s'il se propose de recommander la divulgation de renseignements. Souvent, un grand nombre de tiers sont touchés (il y a eu un cas où l'on en comptait 126 000) et l'obligation de les aviser directement de les consulter est tout simplement

Article 20 : Renseignements confidentiels sur des entreprises

L'article 20 de la Loi protège certains types de renseignements fournis à une institution gouvernementale par un tiers. Un tiers peut être une personne, un groupe ou une organisation. En pratique, la plupart du temps, c'est une personne morale. En règle générale, l'article 20 protège les secrets industriels et les renseignements financiers et techniques confidentiels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'entreprise ou de nuire à des négociations contractuelles. Les exceptions justifiées par l'article 20 comptent parmi celles qui sont le plus fréquemment utilisées, dont on abuse le plus et qui font le plus l'objet de litiges en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. De nombreux problèmes de retard sont liés à des demandes de renseignements sur des entreprises. Avec l'exception protégeant les renseignements personnels (prévue à l'article 19), l'exception concernant la protection des renseignements de tiers est la plus utilisée pour refuser la divulgation de documents. Ces deux exceptions sont aussi les principales raisons pour lesquelles certains renseignements qui étaient accessibles avant la promulgation de la Loi ne le sont plus. Cependant, dans le cas de l'article 20 (contrairement à l'article 19), un accroissement de la protection des renseignements n'est pas justifié.

Les véritables secrets sont rares. Dans certains milieux, sonner l'alarme du désavantage concurrentiel est devenu autant un réflexe que cligner des yeux. Les fonctionnaires ont presque cessé de se soucier de l'intérêt du public pour la transparence des relations du gouvernement avec les entreprises privées. De nouvelles règles sont nécessaires pour régir le droit d'en savoir plus long sur les relations du gouvernement avec le secteur privé. D'abord, la Loi devrait informer les entreprises qui choisissent de soumissionner pour obtenir des contrats du gouvernement que le contenu de la soumission et du contrat final sera communiqué au public sur demande. L'accès à de tels documents est essentiel si l'on veut que cette facette du gouvernement soit transparente et que le public soit convaincu que l'argent des contribuables est dépensé judicieusement. Dans l'état actuel des choses, seule une vue partielle est possible. Les soumissions retenues sont communiquées partiellement; les autres ne le sont pas du tout. Les prix contractuels sont révélés sans autre précision. Cela ne suffit pas. Il faudrait modifier l'article 20 afin d'accroître la transparence du processus gouvernemental de passation des marchés. Le gouvernement détient une grande quantité de renseignements sur des entreprises privées, information sans rapport avec les contrats gouvernementaux. Notre société est très réglementée. Dans de nombreux domaines — agriculture, santé, communications, environnement, pêche, affaires autochtones, développement régional — l'information obtenue d'entreprises du secteur privé occupe une place importante dans les dossiers

originale. Bien qu'une certaine nervosité professionnelle soit compréhensible, les craintes ressenties sont aussi peu fondées maintenant qu'autrefois. Les changements recommandés mettront la Loi fédérale en harmonie avec les dispositions de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta concernant l'application des lois.

Article 17: Sécurité des individus

En dix ans, le gouvernement a rarement invoqué l'exception relative à un danger pour la sécurité des individus pour refuser l'accès à des renseignements. Celle-ci existe surtout pour les cas concernant des documents relatifs à des délinquants. Néanmoins, il serait utile de régler d'avance un point litigieux en puissance en indiquant clairement que cette exception s'applique également si la divulgation risque vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne. La loi de la Colombie-Britannique renferme cette disposition additionnelle, qui devrait aussi figurer dans la Loi fédérale.

Article 18 : Intérêts économiques du Canada

L'article 18 est un véritable pot-pourri. C'est lui qui accorde au gouvernement une protection à peu près équivalente à celle que l'article 20 accorde aux renseignements de nature commerciale et technique. Il devrait être modifié afin que ses dispositions concernant la communication des résultats d'essais d'environnement correspondent davantage à celles de l'article 20. C'est ce qu'a recommandé le Comité

Article 19 : Renseignements personnels

Une nouvelle question se pose également; il s'agit de la protection des renseignements commerciaux de nature confidentielle pour les organismes de service spéciaux (OSS) du gouvernement. Plusieurs de ces organismes doivent maintenant rivaliser avec le secteur privé sans bénéficier de la protection accordée à d'autres entreprises en vertu de l'article 20 — renseignements de tiers.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, aucun changement majeur à l'article 19 n'est recommandé dans le présent rapport. Il faudrait résister à toute tentation d'y ajouter un critère d'atteinte injustifiée à la vie privée. Un tel ajout aurait pour effet de créer un lourd processus de notification sans améliorer sensiblement l'actuel équilibre entre le droit à l'accès et le droit au respect de la vie privée. En outre, un tel changement pourrait être considéré comme une tentative pour saper les mécanismes de protection des renseignements personnels à une époque où les inquiétudes du public à cet égard sont plus grandes que jamais.

De plus, l'expression « valeur importante » qui figure à l'alinéa 18a) au sujet des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques devrait être précisée par l'ajout de l'adjectif « monétaire ».

Article 15 : Affaires internationales et défense nationale

On reçoit fréquemment des plaintes de la part de demandeurs concernant la manière dont cette exception compliquée est invoquée. C'est le Comité permanent qui a brossé le meilleur tableau de la situation, dans *Une question à deux volets* :

« La loi prévoit un critère général de détermination du préjudice, après quoi elle décrit neuf catégories de renseignements dont la divulgation peut être refusée. On peut soutenir que la communication de tout renseignement qui rentre dans l'une ou l'autre de ces catégories doit être refusée, même si sa divulgation n'entraînerait aucun préjudice. Le Commissaire à l'information a interprété cet article de la façon suivante : l'institution doit non seulement établir que les documents dont on refuse la communication sont identiques ou similaires aux documents décrits dans l'article, mais elle doit encore fournir une preuve de la nature du préjudice qui risquerait vraisemblablement de survenir si le document en question était communiqué. D'un autre côté, le ministère de la Justice a affirmé qu'il n'est pas essentiel que les catégories prévues s'appliquent strictement à l'information recherchée avant que l'on se prévale du droit de refus, dans la mesure où l'on prouve la présence d'un préjudice. »

Le Comité craignait que, tel qu'il est interprété actuellement, cet article ne fâsse pas suffisamment bien le lien entre le préjudice et les neuf catégories de

Article 16 : Application des lois

analogue à ceux indiqués.

renseignements ou les exemples. Les craintes du Comité sont encore justifiées et sa recommandation mérite un appui renouvelé. L'article 15 de la Loi devrait être modifié de manière à préciser que les catégories de renseignements énumérées ne sont que des exemples de cas où la divulgation pourrait entraîner un préjudice. Le principal critère devrait consister à déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'Etat analogue à ceux indiqués.

Il a déjà été recommandé qu'un critère de détermination du préjudice soit inclus dans tous les éléments de l'article 16. De fait, cela entraînerait une abrogation des alinéas 16(1)a) et b), couverte par l'alinéa 16(1)c) si un critère de détermination du préjudice était introduit.

Rien ne peut justifier un refus de divulguer de l'information à moins qu'on ne puisse démontrer qu'un intérêt important risque vraisemblablement de subir un préjudice. Cet axiome vaut tant pour l'application des lois et le renseignement que pour tout autre domaine.

En dix ans, nous n'avons par découvert de raisons impérieuses d'accorder à de tels intérêts un délai de grâce de vingt ans durant lequel on peut refuser de divulguer de l'information sans avoir à montrer qu'un préjudice résulterait de la communication de ces renseignements. Cette position sera controversée dans les milieux policiers, tout comme l'a été la disposition

intergouvernementaux, et les motifs qui justifient ces exceptions ressemblent énormément à des critères fondés sur le préjudice (par exemple, les renseignements ne sont pas communiqués s'il est raisonnable de s'attendre à ce que leur communication divulgue des renseignements confidentiels). L'article 13 devrait être réécrit de manière à y prévoir une exception discrétionnaire fondée sur le critère du préjudice. Une règle de non-divulgateur pour une période de 15 ans peut-être devrait s'appliquer à tous ces renseignements confidentiels, à moins que ceux-ci ne concernent des questions d'application de la loi ou de sécurité et de renseignement, ou ne fassent l'objet d'accords et d'arrangements internationaux détaillés. En outre, le principe de primauté de l'intérêt public devrait s'appliquer à cette exception.

Primauté de l'intérêt public

Le Comité permanent a aussi discuté d'une autre disposition novatrice de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario, qui était alors un avant-projet de loi. Le passage en question se lit comme suit :

« Malgré toute autre disposition de la présente loi, la personne responsable qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il y va de l'intérêt public, divulgue au public ou aux personnes intéressées dans les meilleurs délais, compte tenu des circonstances, le document révélateur d'un grave danger pour la santé ou la sécurité du public ou pour l'environnement. »

Article 14 : Affaires fédéro-provinciales

Selon une recommandation de longue date remontant à l'ébauche du projet de loi original et reprise dans *Une question à deux volets*, le mot « affaires » devrait être remplacé par le mot « négociations ». Cette modification permettrait de réduire la portée de l'exception sans porter atteinte aux intérêts en cause. Cette recommandation devrait être appuyée.

L'absence dans la Loi fédérale d'une disposition concernant la primauté de l'intérêt public est une grave lacune qu'il faudrait combler. Encore une fois, sauf s'il s'agit de protéger des renseignements personnels, la Loi devrait astreindre le gouvernement à communiquer, par suite d'une demande ou non, tout renseignement pertinent lorsque l'intérêt public l'emporte sur tout intérêt protégé par les exceptions.

Encore là, par voie de référence à la Loi sur la protection des renseignements personnels, l'exception prévue à l'article 19 (renseignements personnels) renferme déjà un critère conçu tout spécialement pour protéger l'intérêt public. Le sous-alinéa 8(2)m(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise le gouvernement à divulguer des renseignements de la personne concernée lorsque des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Il est tout à fait légitime de conserver ce niveau élevé de protection des renseignements personnels.

changerait radicalement l'équilibre qui existe actuellement entre la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ce serait une erreur. L'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit une exception obligatoire fondée sur un critère objectif pour la simple raison que l'intention du Parlement consistait à assujettir toute divulgation publique de renseignements personnels à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cet article donne une certaine latitude au chef d'une institution, mais cette autorisation est compatible avec les dispositions de cette dernière loi. Il faut reconnaître que cette approche diffère de celle adoptée ailleurs.

Aux États-Unis, pour la communication de renseignements personnels en vertu du *Freedom of Information Act*, un critère est utilisé pour déterminer si cette communication constituerait une atteinte nettement injustifiée à la vie privée. En Ontario, les dispositions sur l'accès et la protection des renseignements personnels sont combinées dans une seule loi qui permet la divulgation de renseignements personnels lorsqu'il n'y a pas d'« atteinte injustifiée à la vie privée ». La Colombie-Britannique a une structure semblable, mais son critère est une atteinte déraisonnable à la vie privée ».

Il est loin d'être clair que ce soit-là la meilleure manière de concilier le droit à la vie privée avec le droit de savoir ce que le gouvernement fabrique. Pour que la loi doit indiquer ce qui est et ce qui n'est pas une atteinte à la vie privée selon le critère établi, quel qu'il soit. De plus, les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique exigent que,

lorsqu'un organisme public a l'intention de communiquer un document qui, de l'avis d'un fonctionnaire, renferme des renseignements personnels pouvant faire l'objet d'une exception, les personnes concernées en soient informées. Bien que cette façon de procéder soit équitable, elle est onéreuse et procédurière. En outre, elle ne peut manquer d'entraîner des retards. Dans l'ensemble, un tel régime est peu susceptible d'être une amélioration par rapport à la pratique fédérale actuelle et pourrait, en fait, affaiblir la protection dont jouit actuellement la vie privée des gens.

La nécessité d'une exception pour protéger les renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements est compréhensible. Au moyen de l'article 13 de la Loi, une protection obligatoire est accordée aux renseignements fournis au gouvernement fédéral par des gouvernements étrangers, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Chaque gouvernement devrait être responsable du contrôle et de la communication de ses propres renseignements. Il faut avoir la même courtoisie pour les instances gouvernementales secondaires d'États étrangers (p. ex. un État des États-Unis d'Amérique). Cette disposition a été étendue à un gouvernement autochtone au moyen d'une modification accessoire à la Loi sur l'Accord définitif *misga'a*, qui a été édictée le 11 mai 2000.

Les lois sur l'accès à l'information de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta prévoyaient déjà des exceptions discrétionnaires pour les documents relatifs aux rapports

d'autres ne le sont pas. Si une exception particulière s'applique à un document ou à une partie de document, une institution gouvernementale peut être justifiée ou, dans certains cas, tenue de refuser de divulguer une partie ou la totalité des renseignements.

Une institution gouvernementale doit indiquer au demandeur, dans des termes généraux, le motif législatif du refus de communiquer un document ou ce que ce motif serait si le document existait. À l'heure actuelle, une institution n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document particulier, puisque cette information pourrait en soi fournir des renseignements utiles visés par une exception. Une institution doit prélever les parties de documents visées par des exceptions et donner accès au reste.

Voilà pour ce qui existe. Les exceptions sont des éléments difficiles à définir. Il est même plus difficile de faire le consensus sur ce qu'elles devraient être. C'est donc avec une certaine nervosité que l'on propose des changements. Néanmoins, après 18 ans, il est clair qu'il est plus que temps de procéder à certaines modifications pour que l'esprit de la Loi soit mieux respecté.

Exceptions discrétionnaires et préjudice

Le Comité permanent de la Justice et le Solliciteur général n'ont fait qu'une recommandation générale concernant les exceptions :

« que sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la Loi sur l'accès à l'information

(...) soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (...) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents (...) que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts. »

Sauf en ce qui concerne l'article 19

(exception protégeant les

renseignements personnels) et peut-être l'article 13 (exception protégeant les

documents confidentiels d'autres

gouvernements), la recommandation du Comité offre une manière sensée

d'accroître la transparence et la

responsabilisation du gouvernement. Cependant, il ne semble pas nécessaire

de charger le gouvernement de

démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable.

Dans des lois semblables, les

gouvernements de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique ne tentent

pas de caractériser la gravité du

préjudice qui risque vraisemblablement de survenir. Il est préférable que la

gravité du préjudice soit l'un des facteurs pris en considération lorsqu'on

exerce un pouvoir discrétionnaire pour

invoquer une exception.

En ce qui concerne l'exception

protégeant les renseignements

personnels, le fait de la rendre

discrétionnaire et de l'assortir d'un

critère de détermination du préjudice

devrait être élargie afin qu'elle comprenne le courrier vocal, les courriels, les conférences par ordinateur, et d'autres communications stockées électroniquement.

Comme les renseignements administratifs sont consignés sous de nombreuses formes, le droit d'accès devrait comprendre un droit de recevoir les renseignements sous la forme la plus utile au demandeur. Bien que la copie de papier demeure la forme de document la plus accessible et la plus couramment utilisée, d'autres formes devraient être accessibles si elles existent déjà ou qu'elles peuvent être créées sans effort excessif et à un coût raisonnable.

La Loi sur l'accès à l'information et le règlement renferment peu d'indications sur la forme sous laquelle l'information doit être communiquée. La Loi permet de demander les renseignements dans l'une ou l'autre de nos langues officielles. De plus, elle donne aux personnes ayant une déficience visuelle le droit d'obtenir de l'information sous une forme non traditionnelle — en gros caractères, en braille ou sur audiocassette. Le règlement fixe le prix des copies sur disquette et sous des formes non traditionnelles. Cependant, la Loi et le règlement ne font pas mention de la conversion des données d'une forme à une autre.

Si l'on fait payer les demandeurs pour ces conversions (qui peuvent être effectuées simplement et automatiquement dans beaucoup de cas), les personnes qui demanderont les mêmes conversions par la suite devront-elles payer également? Ou le ministre qui a effectué une conversion sera-t-il tenu de conserver ces données sous la forme convertie pour les futures

ou à distance. Certains détracteurs de la loi sur l'accès ont reçu de l'attention en soutenant que la Loi est plus axée sur le secret que sur la transparence à cause de sa multitude d'exceptions. Les exceptions actuelles sont le résultat d'un travail conscientieux de conciliation d'intérêts divers effectué pendant la rédaction de la Loi et les débats parlementaires dont elle a fait l'objet de 1979 à 1982. Bien que cela soit loin de faire de la Loi une loi du secret, il est indubitable que certaines exceptions, en pratique, inutilement larges et rigides. Il faut procéder à certains changements pour réduire les obstacles à l'accès et empêcher que ces caractérisations pessimistes de la Loi ne se répandent.

La Loi devrait être modifiée de manière à ce qu'une personne ait le droit de demander des renseignements sous une forme particulière. Les ministères devraient pouvoir refuser une telle demande pour des motifs raisonnables, mais tout refus devrait être susceptible de révision par le Commissaire à l'information.

Les exceptions en tant qu'obstacle

Voici une brève explication de ce qui existe : certaines exceptions sont obligatoires, tandis que d'autres sont optionnelles. Certains détracteurs de la loi sur l'accès ont reçu de l'attention en soutenant que la Loi est plus axée sur le secret que sur la transparence à cause de sa multitude d'exceptions. Les exceptions actuelles sont le résultat d'un travail conscientieux de conciliation d'intérêts divers effectué pendant la rédaction de la Loi et les débats parlementaires dont elle a fait l'objet de 1979 à 1982. Bien que cela soit loin de faire de la Loi une loi du secret, il est indubitable que certaines exceptions, en pratique, inutilement larges et rigides. Il faut procéder à certains changements pour réduire les obstacles à l'accès et empêcher que ces caractérisations pessimistes de la Loi ne se répandent.

Grâce à la meilleure capacité de rendement et aux coûts moins élevés des ordinateurs personnels réseautés, le coût réel du temps machine est minime. Bien que des frais de 16,50 \$ la minute pour le temps d'utilisation d'une unité centrale de traitement puissent être justifiés, ils le sont difficilement dans le cas d'ordinateurs personnels réseautés. Le règlement lié à la Loi devrait être modifié de manière à ce que les frais exigés pour l'utilisation d'une unité centrale de traitement ne s'appliquent pas au traitement par ordinateur personnel.

Une autre question à examiner relativement à l'établissement des prix concerne les frais à exiger pour les nouveaux moyens de diffusion de l'information tels que les CD-ROM et les imprimés d'ordinateur. Ces médias ne sont pas mentionnés dans le barème des droits existant. Il est clair que celui-ci vise à limiter les frais exigés du demandeur à ce qu'il en coûte pour rassembler et reproduire les renseignements. Ce principe devrait s'appliquer également aux nouvelles formes de médias.

La forme en tant qu'obstacle

L'existence des technologies et des structures associées aux ordinateurs et aux bases de données soulève une question fondamentale : peut-on considérer les renseignements informatisés comme formant des documents distincts? Bien que le titre de la Loi renferme le mot « information », l'article portant sur l'objet de la Loi limite clairement la portée de celle-ci :

« 2(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale... »

Dans l'article 2 de la Loi, un document est défini comme : « Tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microforme, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information. »

À mesure que la technologie des bases de données évolue, les similitudes avec les documents de papier s'atténuent. Les bases de données ont fini par ressembler à des bassins de renseignements plutôt qu'à des recueils de documents distincts. Un document peut résulter de la synthèse de renseignements extraits de plusieurs fichiers — renseignements que l'on fait apparaître puis disparaître au moyen d'une commande. Un document particulier peut donc n'être créé que lorsqu'une demande est présentée et que le logiciel associé à la base de données pertinente réunit les renseignements voulus. Cependant, l'exclure de tels renseignements de la portée de la Loi serait incompatible avec l'objet de celle-ci.

Le droit d'accès aux documents énoncé à l'article 4 de la Loi devrait devenir le droit d'accès aux « renseignements consignés ». Partout où le terme « document » figure dans la Loi, y compris dans l'article sur les définitions, le terme « renseignements consignés » devrait être substitué. Afin de clarifier la définition de « renseignements consignés », la définition actuelle

« Les institutions devraient réduire ou supprimer les droits et les frais lorsqu'il y a manifestement obligation d'informer le public, par exemple quand :

- certaines personnes ont besoin de renseignements pour se prévaloir d'un service ou d'un programme auquel elles ont peut-être droit;

- l'information est nécessaire pour que le public comprenne un nouveau programme ou service, une politique, loi ou priorité présentant une certaine importance;

- il s'agit d'expliquer les droits, la recevabilité et les obligations des individus;

- il s'agit d'informer la population des risques sur le plan de la santé, de la sécurité ou de l'environnement. »

La loi ontarienne renferme un élément de plus. Elle demande aux ministères de tenir compte « du fardeau financier éventuellement imposé au destinataire du document ».

Tout cela pour dire que ce qui semblait nouveau et difficile à prescrire dans la Loi en 1982 est maintenant banal et devrait être incorporé dans la loi sur l'accès.

Enfin, au sujet des droits, il est important de noter que ceux indiqués dans le règlement relativement aux frais d'utilisation d'un ordinateur ne s'accordent pas avec la réalité actuelle. Voici ce que le règlement prévoit :

7(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication de document doit payer

- a) un droit de 5 \$ au moment de présenter la demande; b) s'il y a lieu, un droit pour la reproduction d'une partie ou de la totalité du document, établi comme suit :

- (vi) reproduction d'une bande magnétique sur une autre bande, 25 \$ la bobine de 731,5m.

- (3) Lorsque le document demande conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :

- a) 16,50 \$ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place; et
- b) 5 \$ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

L'idée que produire un rapport au moyen d'une base de données équivalait à programmer un ordinateur est dépassée. La technologie actuelle, dont le prix d'achat est modique, permet de produire facilement divers rapports à partir d'une seule base de données. De plus, il était raisonnable d'exiger des frais pour l'utilisation d'une unité centrale lorsque la capacité de traitement était une ressource limitée. Les ordinateurs centraux étaient très coûteux. Une manière d'amortir le coût d'un tel appareil était d'exiger des frais pour le temps de traitement. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

estimation générale. C'est une aubaine pour un outil de reddition de comptes aussi essentiel. Le coût de la Loi est compensé par un comportement plus professionnel, plus probe et plus prudent de la part des fonctionnaires, qui doivent maintenant diriger les affaires de l'Etat au grand jour. Des droits excessifs dissuadent les gens d'avoir recours à la Loi et, à la longue, le prix ainsi payé est trop élevé.

Toutefois, certains utilisateurs de la Loi sur l'accès sont des courtiers professionnels en information. Ils présentent de nombreuses demandes portant sur de grands nombres de documents, puis vendent à profit les renseignements ainsi obtenus. Il est justifiable de traiter ces demandeurs commerciaux différemment. Dans le cas des demandes émanant de revendeurs d'information, le gouvernement devrait pouvoir percevoir des droits à peu près équivalents au coût réel de la production des renseignements.

Cependant, même dans ces cas-là, le prix ne devrait pas devenir un obstacle déraisonnable soit parce que des demandeurs sont considérés à tort comme des clients commerciaux, soit parce que les droits exigés sont trop élevés. La décision de traiter une demande comme une demande commerciale devrait être susceptible de révision par le Commissaire à l'information. Les droits exigés d'un demandeur commercial devraient aussi pouvoir être révisés. Dans ces situations, pour empêcher l'utilisation de moyens dilatoires, la décision du Commissaire devrait être définitive et exécutoire.

- En 1987, le Comité permanent a recommandé que la dispense du versement des droits soit prévue dans la Loi. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont traité de cette question dans leurs lois. Les critères du Comité sont sensés. Selon ces critères, les ministères devraient être tenus de prendre en considération ce qui suit :
- est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?
 - est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?
 - est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?
 - est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?
 - est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information? Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un chercheur ou qu'il ait « l'intention d'écrire un livre » ne satisfait pas à ce dernier critère.
- La Politique du gouvernement en matière de communications* fait aussi mention de critères utiles pour la dispense des droits et des frais :

de récupérer les coûts du traitement des demandes d'accès. Cela n'est pas une base acceptable sur laquelle édifier un droit d'accès.

Il faudrait plutôt qu'il soit clair dans la Loi, comme c'est le cas pour les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, que les ministères peuvent refuser de répondre aux demandes triviales ou excessives — sous réserve d'un appel au Commissaire à l'information. Mieux vaut s'attaquer de front à cette question que pénaliser tous les demandeurs au moyen du système de droits. Afin d'écarter le risque réel que des ministères se servent de cette disposition pour temporiser, lorsque le Commissaire examine une plainte selon laquelle un ministère aurait refusé une demande d'accès pour ce motif, sa décision devrait être définitive et exécutoire.

Une fois ce changement effectué, on n'aura plus de bonnes raisons de continuer à réclamer des droits de demande de 5 \$. Les seuls frais approuvés devraient être les frais de reproduction fondés sur les taux en vigueur sur le marché (pour les copies sur papier, disquette et cassette audio ou vidéo, ou les copies sous toute autre forme) et les frais actuels de recherche et de préparation de 10 \$ l'heure. Par esprit d'ouverture, il semblerait raisonnable de maintenir la période de cinq heures de recherche.

Bien qu'il y ait eu périodiquement, au fil des ans, des rumeurs sur l'intention du gouvernement de hausser les frais d'accès, celui-ci aurait tout simplement tort de tenter d'accroître les recettes générées par l'application de la Loi sur l'accès. Les frais annuels d'administration sont d'environ 20 millions de dollars, selon une

qui aiderait le public à exercer ses droits et à s'acquitter de ses obligations, ainsi qu'à comprendre les droits et les obligations du gouvernement.

Les frais en tant qu'obstacle

Afin d'éliminer cet obstacle en formation, la distinction existante entre les documents qu'on peut acheter, pour lesquels il n'y a pas actuellement de droit d'accès, et les autres documents auxquels la Loi s'applique, devrait être modifiée. En particulier, le

paragraphe 68a) devrait être modifié afin que seule l'information dont le prix est raisonnable et qui est raisonnablement accessible au public soit exclue de la loi sur l'accès. Un tel changement empêcherait la prise d'arrangements de distribution qui nuisent à un accès rapide par tous aux renseignements administratifs. De plus, il ferait en sorte que les droits et les redevances pour les renseignements administratifs soient raisonnables.

Bien sûr, le fait de demander que les frais soient raisonnables est une requête banale et nous amène à poser la question suivante : quel niveau de droits est raisonnable pour l'information obtenue en vertu de la Loi et pour l'information diffusée à l'extérieur du cadre de la Loi?

À leurs niveaux actuels et vu la manière dont ils sont gérés actuellement, les droits imposés pour les demandes présentées en vertu de la Loi semblent conçus pour atteindre un but — et un seul : dissuader les gens de présenter des demandes triviales ou excessives. Le système de droits n'est pas conçu pour générer des recettes pour les gouvernements ni même pour permettre

objectif, le nouveau nom qui conviendrait à la Loi serait Loi nationale sur l'information, Loi sur la transparence du gouvernement ou Loi sur la liberté d'accès à l'information.

La création des documents: leur soin et leur sauvegarde

Accepter la notion que les renseignements administratifs sont une ressource nationale, c'est reconnaître leur valeur. Reconnaître leur valeur, c'est se rendre compte de la nécessité d'en garantir la création et de les sauvegarder.

La mise en application du premier principe nécessite de nouvelles règles claires et détaillées pour la création et la sauvegarde des renseignements. Ces règles contrecarrent la pratique dédaigneuse de certains fonctionnaires qui déconseillent la création et la sauvegarde des documents importants pour éviter les rigueurs de la transparence.

Ainsi qu'on l'a vu en détail au chapitre II, le moment est venu d'adopter une loi sur la gestion des renseignements et d'imposer, entre autres obligations, celle de créer les documents nécessaires pour étayer adéquatement et convenablement les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les opérations du gouvernement. Une obligation de créer des documents a été imposée au gouvernement fédéral des États-Unis par le *Federal Records Act*. Des copies des documents communiqués en vertu de la loi sur l'accès comptent parmi les documents

La création de voies d'accès aux renseignements

Importants qui ne sont pas conservés actuellement sous une forme d'accès facile. Cela devrait changer. Toutes les institutions gouvernementales devraient être obligées de tenir un registre public renfermant tous les documents communiqués en vertu de la loi sur l'accès. Pourquoi des ministères devraient-ils refaire le travail déjà accompli par d'autres et pourquoi des demandeurs devraient-ils attendre inutilement et payer pour des renseignements que quelqu'un d'autre a déjà reçus? De plus, les institutions gouvernementales devraient tenir un registre public de tous les sondages d'opinion, qui devraient être communiqués sur demande sans qu'un recours à des exceptions en vertu de la Loi ne soit nécessaire.

Notre ressource d'information nationale est vaste, si vaste que, sans système de navigation, elle sera peu utile au public. Un gouvernement transparent et responsable a besoin de voies d'accès publiques à l'information et d'autres choses encore. Il doit diffuser certains renseignements avec diligence. Le gouvernement devrait être tenu de communiquer de façon systématique des renseignements qui décrivent les organisations, les activités, les programmes, les réunions et les systèmes de gestion des fonds de renseignements, ainsi que les renseignements qui indiquent au public comment accéder à ces ressources documentaires. Cette obligation en matière de diffusion de renseignements devrait s'étendre à toute information

PARTIE B MISE AU POINT DE LA LOI

Bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas — approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information. Les progrès réalisés dans le domaine juridique devaient, bien sûr, être préservés en tant que garantie ultime d'accès à l'information pour les citoyens, mais ces principes devaient maintenant être étayés par de nouvelles mesures témoignant de l'importance accrue et du rôle élargi des renseignements administratifs fédéraux dans la société canadienne.

Il est donc recommandé qu'un seul ministre, de préférence le président du Conseil du Trésor, soit responsable de la Loi sur l'accès à l'information — de la Loi dans sa totalité, de son application et de la politique sur l'accès à l'information.

Afin que l'appareil bureaucratique corresponde au nouveau leadership, il serait logique de séparer la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice où elle se trouve actuellement (et de lui éviter ainsi un conflit d'intérêts inhérent) et de la fusionner avec la Division de la politique de l'information, des communications et de la sécurité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette unité élargie fournirait aux fonctionnaires un véritable leadership sur la politique en matière d'information et donnerait des conseils pratiques aux

Les renseignements administratifs en tant que ressource nationale

La grande leçon à tirer des 18 premières années d'existence de la Loi est claire : afin d'accroître la transparence et la responsabilisation du gouvernement, la *Loi sur l'accès à l'information* doit devenir plus que le mécanisme au moyen duquel les demandes individuelles d'accès à l'information sont présentées et traitées. Pour y parvenir, trois principes essentiels devraient être consacrés dans la loi sur l'accès. Ces principes sont les suivants :

1. Les renseignements administratifs doivent être générés, préservés et administrés comme une ressource nationale;
2. Le gouvernement doit être tenu d'aider le public à accéder à notre ressource d'information nationale;
3. Les renseignements administratifs doivent être facilement accessibles à tous, et tout obstacle déraisonnable (coût, temps, forme, règles ou politique du secret) doit être éliminé.

Le fait d'élargir la Loi de ces trois manières rendrait la politique nationale d'information du Canada compatible avec le droit d'accès à l'information du public. Compte tenu de cet important

milieux des coordinateurs de l'accès. Chose plus importante encore, cette unité serait un contrepois bien nécessaire à l'influence puissante, mais fortement légaliste, que le ministère de la Justice exerce sur tous les ministères vu son rôle consultatif pour les questions juridiques.

- qu'un nouvel article 73.1 soit ajouté, comme suit :

73.1(1) – Il incombe au coordonnateur de l'accès à l'information de respecter la lettre et l'intention de la Loi et de s'acquitter de ce devoir en faisant preuve d'équité et d'impartialité.

(2) – Le coordonnateur de l'accès à l'information signale rapidement au responsable ou à l'administrateur général de l'institution tout cas qui est porté à sa connaissance et qui porte atteinte à des droits ou comporte un manquement aux obligations prescrites par la Loi.

(3) – Le coordonnateur de l'accès à l'information prend toutes les précautions voulues pour ne pas divulguer l'identité du demandeur, les motifs de la demande ni l'utilisation prévue pour les renseignements demandés sauf :

(i) dans la mesure raisonnablement nécessaire au traitement satisfaisant de la demande de communication;

ii) s'il a obtenu le consentement du demandeur, ou

iii) si la communication de ces renseignements est autorisée en vertu de l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information peuvent en tout temps demander l'avis impartial du Commissaire à l'information au sujet de la conformité avec le présent article, et ils ne peuvent être sanctionnés de quelque manière que ce soit pour agir de la sorte.

- que la Loi contienne la définition suivante de « coordonnateur de l'accès à l'information » :

« coordonnateur de l'accès à l'information » s'entend de l'agent d'une institution fédérale au sens de l'alinéa 5(1)d) à qui sont délégués, en vertu de l'article 73, la réception et le traitement des demandes d'accès à l'information ainsi que la communication de réponses conformément à la Loi. »

- que l'article 73 soit modifié comme suit :

« Le responsable d'une institution fédérale peut, par arrêté, nommer un cadre supérieur pouvant rendre compte directement au responsable ou à l'administrateur général de l'institution, coordonnateur de l'accès à l'information de ladite institution, et il peut déléguer à ce fonctionnaire et à d'autres personnes qui secondent celui-ci le pouvoir de s'acquitter des devoirs et fonctions et d'exercer les pouvoirs que la Loi confère au responsable de l'institution et qui sont énoncés dans l'arrêté. »

son aliénation, et que leurs répercussions vont bien au-delà du traitement administratif de demandes. » (Examen de la coordination de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au sein des institutions fédérales, effectué par le Conseil du Trésor en 1986)

En dépit du rôle essentiel et indispensable qu'ils jouent dans le système, soit celui de transformer des droits inscrits noir sur blanc en un véritable service, les coordonnateurs de l'AIPRP ne sont même pas mentionnés dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Conformément à l'alinéa 5(1)d) de la Loi, le président du Conseil du Trésor est tenu de publier un répertoire des institutions visées par la Loi ainsi qu'une description de leurs fonds de renseignements. Le répertoire, intitulé Info Source, doit notamment fournir « les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication ». Voilà, dans la Loi, ce qui se rapproche le plus d'une reconnaissance du rôle du coordonnateur de l'AIPRP. Pire encore, aucune des inscriptions dans Info Source ne mentionne le coordonnateur de l'AIPRP. Seule la partie intitulée « Termes utiles » qui se trouve au début de la publication mentionne le coordonnateur de l'AIPRP, comme suit :

« **Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.** Chaque ministère ou organisme du gouvernement fédéral a un coordonnateur de l'AIPRP dont le bureau est doté de personnel qui peut répondre à vos questions et vous aider à préciser les dossiers que vous désirez voir. Vous pouvez

communiquer avec les coordonnateurs en personne, par téléphone ou par écrit. Si vous envoyez une lettre, fournissez le plus de détails possible afin que le personnel puisse repérer le dossier et vous faire parvenir une réponse dans les plus brefs délais. » (Info Source, 2000-2001, p. 4)

En 1987, le Comité permanent de la Justice estimait que, depuis longtemps, les coordonnateurs de l'AIPRP auraient dû être reconnus sur le plan professionnel, faire partie du groupe de la haute direction des ministères, participer aux activités des comités exécutifs des ministères et rendre compte directement à leur sous-ministre, qu'il faudrait élaborer un ensemble uniforme de descriptions d'emploi et une série d'attentes à leur intention, faire en sorte qu'ils reçoivent une formation officielle complète dans cette discipline et fonctionnent dans une culture de leadership qui ne les pénalise pas pour appliquer la Loi dans leur institution.

On n'a pas donné suite à ces sages recommandations. Dans presque chaque rapport annuel publié par le présent Commissaire et ses prédécesseurs depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le rôle pénible et ingrat des coordonnateurs de l'AIPRP a été porté à l'attention du gouvernement. En 1998, le Commissaire Grâce a proposé l'adoption d'un code de déontologie pour les coordonnateurs de l'AIPRP et il a recommandé à Justice Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor, aux utilisateurs de la Loi et aux coordonnateurs de travailler de concert pour mettre au point et adopter un tel code. Si l'on ne tient pas compte de la mise sur pied par les coordonnateurs de

présentation au Parlement le rapport d'application de la Loi sur l'accès à l'information en ce qui concerne son institution. Ces rapports sont toujours renvoyés au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. La Loi ne précise en rien ce que doivent contenir ces rapports. Le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices concernant la teneur des rapports annuels, mais il ne demande pas aux institutions d'évaluer leur rendement pour ce qui est du respect des délais de communication.

Par conséquent, il est recommandé de modifier l'article 72 de manière à exiger des institutions fédérales qu'elles indiquent dans leurs rapports annuels le pourcentage de demandes d'accès à l'information pour lesquelles il y avait une présomption de refus au moment de la communication et qu'elles donnent les raisons de tout rendement inférieur à cet égard. Autrement dit, toutes les institutions devraient être tenues selon la Loi de présenter au Parlement une fiche de rendement semblable à celle que le Commissaire a établie au sujet de certaines institutions au cours des dernières années.

v) Reconnaître, encourager et protéger les coordonnateurs

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, chaque institution fédérale s'est occupée de l'accueil et du traitement des demandes d'accès à l'information (et de communication de renseignements personnels) et des réponses à ces demandes par l'entremise de fonctionnaires portant le titre de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). C'est toutefois là le

seul élément d'uniformité. Certains coordonnateurs occupent leur poste à temps plein, d'autres à temps partiel; certains ont un poste de niveau supérieur, d'autres de niveau subalterne; certains sont habilités à accorder des exemptions, d'autres préparent simplement des dossiers au sujet desquels ils ne peuvent rendre de décisions; certains ont un accès direct aux sous-ministres, d'autres ne l'ont pas; certains sont encouragés à être les champions du droit à l'accès à l'information de leur institution, d'autres sont encouragés à appliquer la Loi au pied de la lettre.

Tous les coordonnateurs de AIPRP sont à l'occasion tirillés entre leurs responsabilités en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et leurs perspectives de carrière au sein de l'institution où ils travaillent. Le Comité permanent de la justice a fait état de cette réalité troublante au cours de son examen triennal. Le Conseil du Trésor a aussi traité de ce problème après avoir examiné les réponses des coordonnateurs à une étude sur leurs rôles et leur satisfaction professionnelle qui a été effectuée en 1986. L'étude a révélé ce qui suit :

« De façon générale, les coordonnateurs estiment qu'il y a lieu pour les cadres supérieurs fédéraux de se rendre compte de l'existence des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et de reconnaître que ces dernières modifient fondamentalement la conduite des affaires publiques puisqu'elles influent sur toutes les étapes du traitement de l'information fédérale, depuis sa création jusqu'à

Toutefois, les demandes d'accès à l'information sont de plus en plus complexes et demandent beaucoup de recherches, et leur nombre dépasse considérablement celui de 1987. Il ne semble y avoir aucune raison globale justifiant l'augmentation ou la réduction du délai actuel de 30 jours prévu pour la communication d'une réponse.

Toutefois, des préoccupations ont été soulevées au sujet des dispositions de la Loi concernant la prorogation de délai. Les demandeurs choisissent fréquemment de présenter un grand nombre de demandes individuelles sur le même sujet (qui peuvent être réparties selon différentes périodes) plutôt qu'une seule demande détaillée. Ils le font malgré les frais supplémentaires que cela comporte afin de tirer profit des cinq heures de recherche gratuite effectuée pour **chaque** demande.

Cette façon de procéder ne réduit toutefois pas la charge de travail dont doit s'acquitter le ministère pour donner suite à ces demandes, mais elle peut restreindre le droit prévu par la loi d'avoir recours à une prorogation de délai. Par exemple, si aucune demande parmi un ensemble ne comporte un grand nombre de documents, le Ministère ne pourrait obtenir une prorogation de délai conformément à l'alinéa 9(1)a); par contre, si l'ensemble de demandes était considéré comme étant un tout, le critère relatif au grand nombre de documents pourrait être invoqué.

Il faudrait corriger cette faiblesse du régime de prorogation en permettant à une institution fédérale de grouper toutes les demandes provenant d'une seule personne et portant sur le même sujet (dans les 30 jours suivant la

réception de la demande initiale), aux fins de l'application de l'alinéa 9(1a) de la Loi.

Lorsque des demandes sont ainsi groupées aux fins de l'application de l'alinéa 9(1)a), il convient d'en aviser le demandeur dans l'avis de prorogation de délai.

Bien qu'il y ait lieu d'élargir la portée de la disposition relative à la prorogation de délai de la manière susmentionnée, il faudrait également se pencher sur son manque de précision. Actuellement, lorsque des prorogations de délai sont autorisées, elles sont accordées pour une période « que justifient les circonstances » (par 9(1)). Compte tenu du fait qu'une plainte **doit** être déposée auprès du Commissaire à l'information au plus tard un an après la présentation de la demande de communication, le droit du plaignant peut en fait être nié par le recours à la prorogation de délai.

Il est recommandé que l'article 9 soit modifié de manière qu'aucune prorogation de délai ne puisse dépasser un an sans l'approbation du Commissaire à l'information. De plus, il est recommandé que l'article 31 soit modifié de manière à accorder au Commissaire le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai d'un an dans le cadre duquel une plainte doit être déposée.

Une autre mesure aiderait le Parlement et le public à identifier les institutions fédérales qui ne respectent pas les délais obligatoires relatifs à la communication de l'information. L'article 72 de la Loi prévoit qu'à la fin de chaque exercice, chacun des responsables d'une institution fédérale établit pour

Il s'agit presque d'un précédent de se trouver dans une situation où l'on cherche des moyens pour « encourager » les fonctionnaires à respecter des obligations juridiques. On n'a qu'à penser aux conséquences. Et pourtant, c'est la situation dans laquelle se trouvait le Comité permanent de la Justice en 1987 et celle dans laquelle nous nous trouvons en 2001.

En plus de sa recommandation au Conseil du Trésor d'étudier la question, la seule autre recommandation concernant les délais qu'a formulée le Comité visait l'élaboration d'une disposition juridique concernant la communication de réponses dans un délai raisonnable et la perception de frais. Plus particulièrement, le Comité a recommandé que le Commissaire à l'information soit habilité à rendre un décret annulant les frais de communication dans les cas de retard injustifié.

Dans ses recommandations de 1993-1994 relatives à une réforme, l'ancien Commissaire à l'information, John W. Grace, était d'avis que le droit de percevoir des frais devrait être aboli dans les cas de retard injustifié dans la communication des réponses. Il a émis cet avertissement : « Certes, cette sanction serait largement symbolique, car des frais importants sont rarement perçus. Mais ce serait un début. Il n'y a aucune raison pour que les demandeurs aient à payer quoi que ce soit pour de mauvais services. » M. Grace a ensuite proposé une sanction qui ferait peut-être réfléchir d'avantage, soit l'interdiction pour le gouvernement d'invoquer certaines exceptions prévues par la Loi lorsqu'il s'agit de communications tardives. Selon sa proposition, le gouvernement ne pourrait justifier avoir

dérégé à l'interdiction que s'il invoquait les articles 13, 17, 19 et 20, qui protègent les documents confidentiels émanant de l'étranger ou des provinces, la sécurité des personnes et la vie privée ainsi que les renseignements confidentiels confiés par des tiers.

Il y a un doute quant à savoir si la proposition est réalisable. Plusieurs dispositions que le gouvernement ne pourrait invoquer contiennent des critères subjectifs et, si ces critères sont respectés, l'information mérite sûrement d'être protégée même si la communication est tardive. L'idée derrière cette « sanction » est bonne. Celle-ci aurait autant de poids sans toutefois risquer la communication très dommageable de certains renseignements si elle se limitait à la perte de la possibilité d'invoquer les articles 21 (avis internes) et 23 (secret professionnel des avocats) dans les cas des communications tardives. Ces deux articles sont discrectionnaires et protègent le processus interne de prestation de conseils. Une sanction limitée de la sorte ferait mal là où il le faut.

Par conséquent, il est recommandé que la Loi soit modifiée de manière à empêcher l'invoque des articles 21 et 23 pour justifier les communications tardives.

Un tel remède radical aux communications tardives ne peut se justifier que si les institutions fédérales disposent d'un délai raisonnable pour répondre aux demandes de communication. En 1999-2000, les institutions fédérales ont pu respecter le délai dans 63 % des cas. En 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a recommandé que le délai de communication soit ramené à 20 jours.

Les plaintes relatives aux retards – même après 17 ans de tentatives – représentent environ la moitié de toutes les plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information. Plusieurs importants destinataires de demandes de communication reçoivent inmanquablement une évaluation défavorable dans les fiches de rendement du Commissaire en ce qui a trait au respect des délais. (Pour plus de précisions sur les fiches de rendement du présent exercice et la situation actuelle sur le plan des retards, voir le chapitre IV, pp. 99 à 105) Cette situation est « un scandale abominable que l'on préfère taire » — pour citer un ancien commissaire.

Dans son rapport de 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a recommandé que le Conseil du Trésor, de concert avec la Commission de la fonction publique, examine des moyens d'améliorer le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Même à cette époque, le problème préoccupait tellement le Comité que ce dernier a demandé que l'examen commence immédiatement et que les résultats en soient présentés au Comité dans un délai d'un an.

Le Conseil du Trésor a fait fi de la recommandation. Il n'a ni examiné des moyens de résoudre le problème ni présenté de rapport au Comité. Jusqu'à présent, aucun examen de la sorte n'a été entrepris par le Conseil du Trésor — du moins, pas à la connaissance du présent Commissaire. Il ne faut pas oublier que c'est le président du Conseil du Trésor qui est désigné comme ministre responsable de la bonne administration de la Loi dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

« Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication. »

La Loi ne prévoit aucune sanction pour le non-respect de l'obligation juridique de répondre à une demande de communication dans un délai de 30 jours (ou dans un délai validement prorogé). En conséquence, de nombreux ministères ont adopté très tôt des délais selon la mesure de leurs capacités, et ils le font toujours.

Depuis le début, les utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* se plaignent de la lenteur chronique de l'envoi des réponses et ce, malgré le fait que le Parlement ait clairement énoncé au paragraphe 10(3) le principe selon lequel le non-respect des délais prévus équivaut à un refus de communication. La disposition porte que :

iv) Remède radical pour corriger les retards

Comme il est clair que les exceptions prévues dans la Loi confèrent une protection suffisante à tous les secrets légitimes, le moment est venu d'abolir l'article 24.

(article 4). L'élargissement à l'infini de l'annexe II risque désormais de faire disparaître la limitation essentielle du secret rampant que ces cinq mots constituaient à l'origine.

« Nous avons conclu qu'en général, l'annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégées par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégées par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la Loi sur l'accès à l'information. » (Une question à deux volets, p. 134).

Le Comité, au sujet de trois lois, a élevé des objections en ces termes :

« Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la Loi sur l'accès à l'information, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, de la Loi sur la statistique et de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers qui sont actuellement énumérées dans l'annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la Loi sur l'accès à l'information, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confidentialité. Il a été démontré que cela vaut également pour les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu. »

Par conséquent, le Comité a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions qui incorporeraient les intérêts spéciaux prévus dans la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur les déclarations de corporations et de syndicats ouvriers et continueraient à protéger ceux-ci. Il a également recommandé que le ministère de la Justice entreprenne un vaste examen des restrictions statutaires résiduelles prévues à l'annexe II et modifie les lois existantes, conformément à la Loi sur l'accès à l'information.

Il semblerait que les sages conseils du Comité soient tombés dans l'oreille de sourds, comme le montrent les statistiques. Lorsque la Loi sur l'accès à l'information a été promulguée, en 1983, les 33 lois qui étaient énumérées à l'annexe II contenaient ensemble une quarantaine de dispositions limitant d'une certaine manière la communication de renseignements. Trois ans plus tard, au moment de l'examen par comité parlementaire de juin 1986, l'on dénombrerait 38 lois incorporant 47 dispositions relatives au secret. À la fin de l'exercice visé par le présent rapport (31 décembre 2000), la liste était passée à 52 lois et 66 dispositions ayant un effet sur le caractère confidentiel des documents.

Ces dérogations détournées au droit d'accès sont tout aussi dérangeantes pour le Commissaire qu'elles l'étaient pour le Comité permanent de la Justice. Lorsque le Parlement a accordé le droit d'accès aux documents de l'administration fédérale, il avait inclus une phrase très importante, soit « nonobstant toute autre loi fédérale »

justifié. Même les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, soutenait-il, ne sont protégés de façon absolue que pour vingt ans. Pourtant, les documents visés par l'article 24 jouissent d'un secret obligatoire à durée indéfinie. Ce paragraphe se lit comme suit :

« Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II. »

Pour qu'on puisse y ajouter ou en supprimer des dispositions, l'annexe II doit être modifiée par le Parlement. Cette « dilution » du droit d'accès se fait très subrepticement, dans les dernières pages d'une autre loi, en tant que « modification correlative » de la Loi sur l'accès à l'information.

Étant donné que l'article 24 constitue une exception obligatoire, que l'on peut invoquer sans faire la preuve d'un risque raisonnable de préjudice, le Parlement avait prévu que son utilisation ferait l'objet d'un examen minutieux. C'est pourquoi le paragraphe 24(2) prévoit que chaque disposition énoncée à l'annexe II soit revue par le Parlement en même temps que l'examen général prévu au paragraphe 75(2). L'examen en question a été mené en 1986 par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Dans son rapport du 1^{er} juin 1986, le Comité indiquait que l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information était énoncé au paragraphe 2(1), lequel prévoit :

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Le Comité avait conclu que deux des trois principes qui sont énoncés dans cette disposition étaient dans une certaine mesure battus en brèche par l'existence de l'article 24. D'abord, soutenait-il, dans la mesure où un bon nombre des dispositions de l'annexe II prévoient un vaste pouvoir discrétionnaire relatif à la communication de documents et tombent sous le coup de l'interdiction obligatoire prévue à l'article 24, on ne peut qualifier de « précise et limitée » l'exception au droit d'accès. Le Comité a également fait remarquer qu'étant donné que l'envergure de l'examen par le Commissaire des décisions des institutions de ne pas communiquer des documents en vertu de l'exception se limite à une simple détermination de la question de savoir si la communication tombe sous le coup d'autres restrictions statutaires, on ne peut guère parler de véritable examen indépendant.

Après avoir examiné l'historique et l'objet de l'article 24 et la nature de l'information énumérée à l'annexe II et avoir entendu des témoins à ce sujet, le Comité a conclu :

appelé à faire enquête et à recommander un règlement), ne devrait pas être assujéti aux exigences de la Loi ni aux pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information. Surtout, par convention et de par la Constitution, les délibérations des tribunaux sont ouvertes au public dans un degré plus large que ne le sont les activités d'autres institutions où s'exerce le pouvoir.

Est aussi empreinte de sagesse l'opinion selon laquelle les bureaux des députés et des sénateurs ne devraient pas être assujéti à la Loi, car ceux-ci exercent leur rôle dans la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire des institutions du parti et du Parlement. Leurs décisions et interventions n'appellent pas la même reddition des comptes que celles des ministres ou des diverses institutions du Parlement auxquelles ils appartiennent.

Il est par conséquent recommandé que la Loi exclue de son champ d'application la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada, la Cour canadienne de l'impôt et les bureaux des députés et sénateurs.

Deux autres conditions s'imposeront pour empêcher la « fuite » de documents relevant d'institutions assujétiées à la Loi vers d'autres qui ne le sont pas. Disons d'abord que cela se produit surtout lorsqu'une institution assujétiée à la Loi confie à contrat l'exécution d'une fonction donnée (par exemple une enquête relative à une plainte de harcèlement, un examen de gestion ou un plan stratégique) et prévoit que tous les documents se rapportant à l'activité visée par le contrat (sauf, bien entendu, le produit livrable) resteront en la possession de l'entrepreneur.

Pour contre cette pratique, la Loi sur l'accès à l'information devrait prévoir que tous les marchés conclus par des institutions inscrites à l'annexe comportent une clause indiquant que tous les documents produits en vertu des marchés de service relèvent d'elles. Par ailleurs, des institutions ont tenté de limiter la portée de l'accès à l'information en soutenant que les documents conservés dans les cabinets des ministres et au cabinet du Premier ministre ne tombent pas sous le coup du droit d'accès. Au moment d'écrire ces lignes, la Cour fédérale instruisait une affaire dans laquelle la Couronne défend cette interprétation restrictive de la Loi. La Loi devrait être modifiée pour mettre fin à l'incertitude en indiquant clairement que l'endroit où est conservé un document ne détermine en rien si le document est visé par le droit d'accès ou ne l'est pas. Particulièrement, le droit d'accès énoncé à l'article 4 devrait préciser qu'il englobe les documents conservés dans les cabinets des ministres et au cabinet du Premier ministre relatifs aux questions entrant dans les fonctions des ministres et du Premier ministre en tant que responsables des institutions qu'ils dirigent.

iiii) La dérobade – Article 24

Pour John Grace, ancien commissaire à l'information, l'article 24 de la Loi représentait « le vice caché de notre législation sur l'accès à l'information » (Rapport annuel 1993-1994, p. 37). Par ces mots, il faisait allusion au fait que cette disposition donne à l'administration publique la possibilité de soustraire à la communication certains renseignements, même quand le secret ne serait vraisemblablement pas

Il est bien entendu impossible de prévoir avec certitude les formes que prendront les mécanismes institutionnels à l'avenir ni par l'intermédiaire de quelle fonction de gestion des affaires publiques ceux-ci s'exerceront. Ces dernières années, les services de contrôle de la circulation aérienne sont passés d'un ministère, où ils étaient assujettis au droit d'accès à l'information, à une société privée, où ils ne sont pas couverts. Des changements pourraient également intervenir à l'avenir dans la façon dont les gouvernements gèrent les services correctionnels, l'approbation des médicaments, les subventions et contributions, les services de police, les interventions en cas d'urgence et ainsi de suite. Il faut espérer que le principe de la reddition de comptes par la transparence ne disparaîtra pas simplement parce que le mode de prestation du service a changé. Les critères qui sont proposés pour l'inclusion se veulent objectifs, mais aussi assez souples pour constituer des guides utiles dans l'avenir.

En vertu des critères pour l'inclusion qui ont été énumérés plus haut, les institutions qui ne figurent pas à l'annexe I mais qui devraient y être ajoutées sont notamment :

- La Chambre des communes et ses composantes
- Le Sénat et ses composantes
- La Bibliothèque du Parlement
- Le directeur général des élections
- Le Commissaire à l'information
- Le Commissaire à la protection de la vie privée

Le Commissaire aux langues officielles

Le Vérificateur général

La Société Radio-Canada

La Société canadienne des postes

Le Canadien National

Energie atomique du Canada Limitée

Nav Canada

La Société canadienne du sang

La Commission canadienne du blé

La Voie maritime du Saint-Laurent

L'Office d'investissement du Régime de pension du Canada

La Société pour l'expansion des exportations

Il importe de noter que les critères qui sont énoncés plus haut engloberaient les bureaux des députés et sénateurs ainsi que la Cour suprême, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt. Dans son rapport de 1987, le Comité permanent de la Justice avait recommandé que ces organismes soient expressément exclus de l'application de la Loi. John Grace, ancien Commissaire à l'information, n'avait pas non plus recommandé l'inclusion de ceux-ci dans les propositions de réforme qu'il avait déposées au Parlement en 1994.

Est empreinte de sagesse l'opinion selon laquelle le pouvoir judiciaire du gouvernement, qui doit rendre une décision à l'égard des plaintes déposées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et émettre des ordonnances exécutives à ce sujet (à la différence du Commissaire à l'information, qui est

droit à une révision ultérieure par la Cour fédérale, quant à la présence d'une institution donnée dans l'annexe I de la Loi ou son absence de celle-ci. Comme c'est le cas maintenant, le Commissaire devrait avoir le pouvoir de recommander l'inclusion d'une institution à l'annexe I ou la suppression de celle-ci, et la Cour fédérale, après un nouvel examen, devrait avoir le pouvoir d'ordonner l'ajout d'une institution à l'annexe I ou la radiation de celle-ci.

Le professeur Alasdair Roberts, de l'Université Queen's, a produit une analyse judiciaire de la façon dont les dispositions législatives sur l'accès à l'information, conçues traditionnellement pour respecter la séparation du secteur public du secteur privé, perdent graduellement de leur efficacité. Il signale qu'il n'y a guère de consensus sur la façon de remédier au problème; un éventail d'approches ont été adoptées par des gouvernements ayant des dispositions législatives sur l'accès à l'information. Voici quelques options à cet égard :

- serait couverte toute organisation qui mène des fonctions gouvernementales importantes, qu'elle appartienne à des intérêts publics ou privés;
- serait couverte toute organisation qui exerce des fonctions de nature gouvernementale ou qui fournit, en vertu d'un marché conclu avec une autorité publique tout service dont la prestation représente une fonction de l'autorité publique en question;
- serait couverte toute organisation dont les activités soulèvent le risque d'abus de pouvoir;

- serait couverte toute organisation dont l'absence aurait un effet préjudiciable sur les intérêts fondamentaux des citoyens.
- Le défi manifeste pour le Canada consiste à trouver des critères servant à déterminer si une institution doit être assujettie à la Loi qui soient le plus faciles à comprendre et à appliquer dans des cas particuliers. À cette fin, il est recommandé que tout institution, organisme, office ou entité juridique soit ajouté à l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information pourvu qu'il remplisse au moins une des cinq conditions suivantes :

1. il est financé, en tout ou en partie, par des crédits du Parlement ou constitue une composante administrative de l'institution du Parlement;
2. il ou son parent appartient (entièrement ou majoritairement) au gouvernement du Canada;
3. il figure à l'annexe I, I.1, II ou III de la Loi sur la gestion des finances publiques;
4. il ou son parent est dirigé ou administré par au moins une personne nommée en vertu d'une loi fédérale;
5. il exerce des fonctions ou fournit des services en vertu d'une loi ou d'un règlement fédéral;
6. il exerce des fonctions ou fournit des services dans un secteur de compétence fédérale qui sont essentiels à l'intérêt public en ce qui concerne la santé, la sécurité, la protection de l'environnement ou la sécurité économique.

- b) à un document, ou à une partie de document, rendant compte d'une décision du Conseil prise suite à un appel en vertu d'une loi fédérale;
- c) à un document, ou à une partie de document, exposant des problèmes, des analyses ou des options politiques soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités, pour examen et prise de décision, si :
- i) la décision a été rendue publique;
- ii) quatre ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée;
- d) à un document, ou à une partie de document, joint à une présentation au Cabinet qui n'a pas été créé en vue d'être soumis à l'examen du Cabinet ou de l'un de ses comités;
- e) à un document, ou à une partie de document, contenant un résumé d'une décision du Cabinet ne renfermant aucun renseignement susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil;
- f) à un document, ou à une partie de document, destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.
3. Aux fins des paragraphes (1) et (2), le terme « Conseil » désigne le Conseil privé de la Reine pour le Canada, les comités du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le Cabinet et les comités du Cabinet.

ii) Colmater les brèches dans le champ d'application de la Loi

La Loi sur l'accès à l'information ne s'applique qu'aux institutions énumérées à l'annexe I de la Loi. Aucun principe général ne dicte quelles sont les institutions qui doivent y être ajoutées. Le Cabinet a le pouvoir d'ajouter des institutions à la liste, bien qu'il ne soit pas tenu de le faire, mais pas d'en rayer. Cette façon de faire a donné lieu à une annexe I désuète, dans laquelle figurent des institutions qui n'existent plus et sont absentes d'autres qui sont normalement réputées comme faisant partie de l'appareil de gestion des affaires publiques fédéral.

La meilleure approche à cet égard consisterait à énoncer dans la Loi les critères relatifs à l'inclusion à l'annexe I de la Loi et à obliger le Cabinet à y ajouter toute institution admissible à y figurer. L'élimination pure et simple de l'annexe I entraînerait toutefois trop d'incertitude dans le système. Les institutions, particulièrement les nouvelles formes d'entreprises exerçant des activités gouvernementales, doivent savoir sans l'ombre d'un doute si elles ont un moyen de contester leur inclusion, et le public doit avoir un moyen de contester l'exclusion par le Cabinet de telle ou telle institution de l'annexe de la Loi.

Le mécanisme recommandé à cet égard est le suivant : le Cabinet devrait avoir l'obligation d'ajouter les institutions autorisées à figurer à l'annexe I de la Loi. Quiconque (y compris une personne morale) devrait avoir le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information, avec le

justifient le fait que le Commissaire à l'information soit autorisé à étudier ce type de refus, comme il étudie tous les autres refus. Le Commissaire à l'information devrait toutefois être tenu de limiter la délégation de ses pouvoirs d'enquête, comme le stipulent certaines dispositions se rapportant aux questions relatives aux affaires extérieures et à la défense, aux termes du paragraphe 59(2) de la Loi sur l'accès à l'information. S'il y a appel devant la Cour fédérale, l'affaire devra être entendue par le juge en chef adjoind, comme l'exige également l'article 52 sur les questions intéressant les affaires extérieures et la défense. Si, après révision de la législation sur l'accès aux renseignements, il est décidé que le Commissaire à l'information prendra des décisions exécutives en matière de refus d'accès, ce dernier ne pourra déléguer l'examen et l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet qu'à un maximum de quatre fonctionnaires, comme le stipule le paragraphe 59(2) sur les exceptions particulières relatives aux affaires extérieures et à la défense.

p) Proposition de disposition d'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Que l'on modifie l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet de la manière suivante :

1. Le chef de l'institution gouvernementale refusera de communiquer tout document susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tel que, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède :

- a) un ordre du jour, un procès-verbal ou un document faisant état des délibérations ou des décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;
 - b) un document contenant des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités;
 - c) un document destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
 - d) un document d'information employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
 - e) un document d'information destiné à un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions dont il est question en c) ci-dessus;
 - f) des projets de politiques ou de règlements;
 - g) des documents contenant des renseignements relatifs à la teneur d'un document qui entre dans la catégorie dont il est question aux alinéas a) à e) ci-dessus, si les renseignements révèlent le contenu des délibérations du Conseil.
2. Le paragraphe (1) ne s'applique pas :
- a) à un document remontant à 15 ans ou plus;

de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

o) Restrictions relatives à l'examen et à l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet

On reconnaît généralement le caractère particulier des documents confidentiels du Cabinet en limitant le nombre d'agents indépendants relevant du Parlement qui peuvent y avoir accès, les examiner et prendre des décisions sur l'accès du public à ces documents, et en stipulant que ces agents doivent avoir un certain niveau hiérarchique. Cette procédure, pleine de sagesse, permet de respecter le principe général de confidentialité des délibérations du Cabinet.

La nature des mécanismes d'examen dépend toutefois de ce que sera la structure globale de l'examen dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, une fois que celle-ci sera révisée. Si la Loi n'est pas modifiée, le Commissaire à l'information jouant le rôle d'ombudsman lorsque l'accès à l'information est refusé, il faut donner suite aux recommandations du Comité permanent.

Le Comité a recommandé que le refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet ne soit pas transmis au Commissaire à l'information, mais plutôt traité directement par le juge en chef adjoint de la Cour fédérale. Cette façon de procéder serait non seulement extrêmement conflictuelle et coûteuse, mais représenterait aussi une lourde charge pour le juge en chef adjoint. Il semble que des considérations pratiques

Très peu de décisions rendues en vertu des lois provinciales sur l'accès à l'information ont trait à la communication d'information pour raisons d'intérêt public, et la plupart d'entre elles se rapportent à la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité publiques. Il n'y

en a aucune sur l'intérêt public dans la divulgation de documents confidentiels du Cabinet. Le moins qu'on puisse dire est que la dérogation pour raisons d'intérêt public ne donne pas lieu à la divulgation d'une multitude de documents confidentiels du Cabinet. Cela devrait rassurer les personnes qui voient dans de telles dispositions une grave menace à la protection de la confidentialité du processus de prise de décisions du Cabinet.

En même temps, il est très difficile de défendre le principe de non-divuligation de l'information, qu'il s'agisse de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres, faisant état d'un risque de préjudice grave ou important pour l'environnement, la santé ou la sécurité publiques ou dont la divulgation servirait *clairement* l'intérêt public. Les critères demeurent très stricts, et l'information susceptible de correspondre à cette définition serait le plus souvent rendue publique ou communiquée aux groupes ou aux personnes concernées sans qu'il leur faille présenter une demande de communication.

Il est donc nécessaire que toute règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet soit assujettie à une disposition visant la communication pour raisons d'intérêt public, et que cette disposition prenne de préférence la forme de l'article introduit dans les lois

mais dont l'accès a été refusé à d'autres parce que les documents tombent sous le coup de l'exception touchant les documents confidentiels du Cabinet. Selon le Commissaire à l'information, le consentement du Conseil des ministres peut mettre fin à cet accès inégal à l'information. Le Cabinet peut, à d'autres occasions, vouloir donner son consentement à la divulgation de renseignements considérés comme faisant partie des documents confidentiels du Cabinet. Les mêmes règles peuvent s'appliquer à un ministre ou à un groupe de ministres après la communication d'une décision du gouvernement ou la formulation d'une de ses politiques. Dans la mesure où le consentement du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre diffère de la convention actuelle sur la divulgation des documents confidentiels du Cabinet, il conviendrait d'ajouter un alinéa à la disposition sur la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet, afin de reconnaître l'existence de la procédure en question.

n) Communication pour raisons d'intérêt public

La divulgation pour raisons d'intérêt public constitue en soi un problème très vaste et fondamental en matière d'accès à l'information. Elle est désormais prévue dans la plupart des textes de loi récents sur l'accès à l'information du Canada et devra être examinée soigneusement dans toute révision de la loi fédérale. L'Ontario a été la première province à introduire une dérogation pour raisons d'intérêt public dans sa législation. De façon générale, elle prévoit que, notwithstanding toutes les autres dispositions, le responsable d'une institution gouvernementale doit, dès

que c'est possible, divulguer tout document au public ou aux personnes concernées s'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une telle divulgation sert l'intérêt public. La dérogation s'étend aux documents du Cabinet, mais la notion d'intérêt public est restreinte, puisque la dérogation ne s'applique qu'à un document qui révélerait un préjudice grave (*grave harm*) causé à l'environnement, à la sécurité ou la santé. La législation ontarienne inclut également une dérogation pour raisons d'intérêt public dans plusieurs de ses dispositions d'exclusion, mais les documents confidentiels du Cabinet ne sont pas visés.

La Colombie-Britannique et l'Alberta élargissent la disposition de base de la loi ontarienne en prévoyant la divulgation de l'information au public, à un groupe de personnes concernées, à une personne ou à l'auteur d'un recours en vertu de la Loi lorsqu'un risque de préjudice important (*significant harm*) menace l'environnement, la santé ou la sécurité du public ou lorsque la divulgation sert *clairement* l'intérêt public (article 25 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* – loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels - de la Colombie-Britannique et article 31 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* – loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels - de l'Alberta).

Vu la réticence des gouvernements à communiquer l'information en question, la Loi devrait être modifiée de manière à indiquer clairement que les problèmes, les analyses et les options politiques qui sont présentes au Cabinet pour examen soient assujettis au droit d'accès.

k) Résumés de décisions

Tous les gouvernements résument les décisions du Cabinet afin de les communiquer au public ou de permettre à leurs institutions de suivre les directives du Cabinet. Ces résumés ne

sont pas tous à la disposition du public sous forme de communiqués de presse ou de documents du même type. Il est donc nécessaire de reconnaître que ces résumés ne sont pas considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, une fois qu'ils ont été prélevés d'autres documents susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités. Ces résumés (p. ex. les circulaires émises par le Conseil du Trésor pour la mise en oeuvre de décisions se rapportant à une nouvelle politique ou à des compressions budgétaires) devraient systématiquement être mis à la disposition du public.

l) Le Cabinet comme instance d'appel

De temps en temps, le Cabinet ou l'un de ses comités (p. ex. le Conseil du Trésor) fait fonction d'instance d'appel, en vertu de telle ou telle loi. On peut avancer que, dans un tel cas, le document se rapportant à une décision, mais non aux avis et aux recommandations qui l'appuient, devrait être mis à la disposition du public. Ces décisions sont très souvent communiquées au public. Cependant, il

est tout de même nécessaire d'établir une règle générale de façon à ce que de telles décisions ne puissent être traitées comme des documents confidentiels du Cabinet. Cette disposition est prévue dans les lois sur l'accès à l'information de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

m) Divulgaration avec le consentement du Cabinet

Par convention, le Premier ministre et les anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du Cabinet de leur administration. Les ministres et anciens ministres contrôlent l'accès aux documents se rapportant à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. La politique fédérale prévoit que le Cabinet ou le Premier ministre a la discrétion de rendre un document confidentiel du Cabinet accessible au public. Les ministres concernés peuvent exercer cette discrétion pour les documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

En Ontario, l'alinéa 12(2)b) reconnaît au Conseil des ministres le pouvoir de lever la confidentialité d'un document du Cabinet, lorsque ce document a été préparé sous ses auspices. Ce consentement ne fait pas partie des pratiques courantes ou normales, mais le Commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels de cette province a recommandé de l'utiliser dans les cas où des propositions ou des projets de lois ou de règlements ont déjà été divulgués, pour consultation, à certaines parties,

maximum durant lequel un document ou une partie d'un document peut être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. La norme était au départ de 20 ans (fédéral et Ontario). Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a recommandé de réduire le délai à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont également adopté cette norme.

j) Problèmes, analyses et options politiques

À l'alinéa 69(3)b) de la Loi, le Parlement prévoit que les documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Cabinet soient assujettis au droit d'accès dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. Or, la volonté du Parlement à cet égard n'a pas été respectée dans les années subséquentes, comme on l'a vu précédemment.

Cette exception visant les problèmes, les analyses et les options politiques constitue l'élément déterminant pour élargir l'accès à l'information sur lequel s'appuie couramment les travaux du Cabinet sans menacer la confidentialité de ses délibérations. Elle est essentielle quand il s'agit d'accroître la responsabilisation du gouvernement et de faire en sorte que le Cabinet obtienne de ses fonctionnaires la meilleure information qui lui sert à prendre des décisions — puisque cette information pourra faire l'objet d'examen et de commentaires.

Si, au premier abord, il semble que cette protection soit assurée, il est tout de même nécessaire de revenir à la nature spéciale de la protection indispensable au processus collectif de prise de décisions du régime parlementaire. D'autres législatures au Canada, en examinant cette question, ont considéré qu'il convenait d'appliquer deux modes de traitement aux documents confidentiels du Cabinet : l'un impératif, l'autre discrétionnaire. Cela ne signifie pas que l'exception portant sur les avis et les recommandations n'entre pas en ligne de compte lorsqu'un document ne peut constituer ou ne peut plus constituer un document confidentiel du Cabinet, mais l'application de deux modes de traitement compliquerait, la prise de décision touchant cette procédure d'exception déjà complexe. Tout recours à une exception discrétionnaire devrait s'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet.

h) Exceptions à l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Un certain nombre d'exceptions à la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet sont reconnues dans les lois sur l'accès à l'information de tous les gouvernements et dans divers projets de modification des lois. Nous analysons ci-dessous toutes ces exceptions et nous formulons des recommandations pour chacune d'entre elles.

i) Délais

En raison de la nature objective de toutes les mesures de protection prévues pour les documents confidentiels du Cabinet, toutes les lois, sauf la loi australienne, prévoient un délai

g) Séparer en deux domaines la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet

est susceptible de révéler la substance des délibérations du Conseil.

La loi australienne sur l'accès à l'information distingue les documents du Cabinet et du Conseil exécutif :

- des projets de présentations au Cabinet;

- du matériel d'information destiné à un ministre et se rattachant à une présentation au Cabinet.

Ces documents sont couverts par l'exception visant les documents de travail internes (article 36), qui permet de déterminer si un document peut être considéré, en partie ou en totalité, comme avis et recommandations ou si l'accès à cette information n'est pas dans l'intérêt public. Cela signifie qu'une institution gouvernementale a discrétion pour décider si une information de ce type doit être communiquée.

De la même façon, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général considère que la protection prévue pour les mémoires destinés à présenter des recommandations au Cabinet ou pour le matériel d'information fourni aux ministres afin qu'ils se préparent aux réunions du Cabinet fait double emploi. L'exception discrétionnaire visant les avis et recommandations prévue à l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information protège suffisamment les parties de ce genre de documents faisant état des délibérations du Cabinet.

Par conséquent, la disposition sur les exceptions applicables aux documents confidentiels du Cabinet devrait prévoir une liste non inclusive, fournie à titre indicatif seulement, des catégories qui pourraient être protégées.

La liste des exemples devrait être structurée comme suit :

- un ordre du jour, procès-verbal ou autre document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;
- un document contenant des options stratégiques ou des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités;
- un document destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre les ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

- un document d'information préparé à l'intention d'un ministre se rapportant à des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions mentionnées au paragraphe iv) ci-dessus;

- des avant-projets de loi ou de règlement; et

- des documents qui renferment des renseignements relatifs à la teneur d'un des documents mentionnés aux paragraphes i) à vi), si l'information

Le test d'une exception visant les documents confidentiels du Cabinet devrait porter sur le fait que la communication d'un document révélerait le contenu des délibérations du Cabinet.

e) Définition du Cabinet

Toutes les exceptions proposées et exclusions actuelles visant les documents confidentiels du Cabinet s'appliquent au Cabinet et à tous ses comités, permanents et spéciaux. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le champ d'activité actuel des éléments composant le Cabinet susceptibles de recevoir des documents préparés à leur intention ou créés en leur nom qui constitueraient des documents confidentiels du Cabinet pour lesquels une protection serait justifiée.

Aussi, il serait approprié que soit conservée la définition actuelle du terme Conseil au sens où l'entend la Loi sur l'accès à l'information, qui englobe le Conseil privé de la Reine pour le Canada, ses comités et le Cabinet et ses comités.

f) Champ d'application de l'exception

L'exclusion fédérale est plus restrictive que n'importe quelle exception prévue dans les lois provinciales. Les différences principales concerneraient d'une part, l'accès aux données de base et aux analyses après qu'une décision a été prise et, d'autre part, la réduction des délais d'application d'une exception aux documents confidentiels du Cabinet. Toute nouvelle exception devrait porter essentiellement sur les documents rédigés ou reçus par les membres du Cabinet et les fonctionnaires dans le cadre de leur participation au processus

- collectif lié à la prise de décisions du gouvernement et à la formulation de sa politique. Ce sont, en général, les documents suivants :
- ordres du jour, procès-verbaux officiels et non officiels de réunions du Cabinet et de comités du Cabinet et comptes rendus de décisions;
- mémoires ou présentations au Cabinet (y compris les projets) et les documents qui les appuient;
- avant-projets de loi ou de règlement;
- communications entre ministres portant sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet (y compris les projets de documents);
- les mémoires (ou projets de mémoire) présentés par des représentants du Cabinet en vue de le conseiller;
- le matériel d'information préparé pour les ministres en vue de leur permettre de participer aux discussions du Cabinet (y compris les projets de documents);
- tout document contenant des renseignements relatifs à la teneur de l'un des documents énumérés ci-dessus, dont la communication révélerait le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

Il faudrait inclure des exemples des types de documents qui seraient « susceptibles » de révéler la teneur des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités ». La liste, cela va de soi, ne devrait pas être exhaustive de sorte que la disposition puisse être adaptée aux éventuels changements qui seront apportés au système des dossiers du Cabinet.

savoir la protection du contenu des délibérations du Cabinet. L'expression « révélerait la teneur des délibérations du Cabinet » s'accompagne parfois d'une liste non exhaustive des genres de documents ou de renseignements qui pourraient être exclus. Cette approche offre de grands avantages :

- elle fait porter l'exception uniquement sur l'information précise qui doit être protégée et restreint la portée de l'exception. Elle élimine la nécessité d'introduire de longues définitions des différents documents qui pourraient faire l'objet d'une exception et d'illustrer, à l'aide d'exemples, les exceptions à la règle. En d'autres mots, cette approche a le mérite d'être plus simple et de protéger la majorité des documents définis actuellement dans la politique du BCP sur la divulgation des documents confidentiels du Conseil de la Reine pour le Canada, une fois que les diverses exceptions ont été prises en compte;

- elle est de nature plus générique et ne subit donc pas de tort si le BCP décidait de modifier le système de dossiers du Cabinet et la nature et le genre de documents qui sont créés;
- elle évite aux institutions d'avoir à examiner les documents et à prélever toute simple référence aux travaux du Cabinet (p. ex. numéros de comptes rendus de décisions et numéros du Conseil du Trésor, comme c'est actuellement le cas). Il suffirait de supprimer ce genre de références disparates lorsqu'elles révèlent effectivement la teneur des délibérations du Cabinet.

c) Critère de détermination du préjudice

Le gouvernement refuserait, à juste titre, l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice. Le fait de devoir convaincre un agent impartial (comme le Commissaire à l'information ou le tribunal) que la communication serait préjudiciable obligerait le gouvernement à expliquer à des officiers de justice des aspects politiques des délibérations du Cabinet, ce qui ne s'est jamais vu. Les possibilités d'une réforme seraient très limitées si l'on recommandait l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice.

d) Nature du critère objectif

Si l'exception n'est pas fondée sur un critère de détermination du préjudice, elle doit donc se fonder sur un critère objectif. Il s'agit de se demander, et c'est là le problème de fond, quelle doit être la nature de ce critère objectif. L'exclusion actuelle se fonde sur la notion de « documents confidentiels » du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notion partiellement définie dans la Loi et dans la politique comme englobant différents types de documents et de renseignements contenus dans les documents. La politique va plus loin, puisqu'elle définit certains documents ou parties de documents (p. ex. résumés publics de décisions du Cabinet et documents qui ne sont pas destinés au Cabinet, mais joints à des documents du Cabinet) comme n'étant pas des documents confidentiels. À l'exception de la législation fédérale australienne, ce principe n'a pas été adopté par d'autres gouvernements. On a préféré, pour le critère, se concentrer davantage sur le but de l'exception, à

a) Exception ou exclusion

L'approche fédérale en vigueur, qui consiste à exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information va à contre-courant de la Loi et l'approche prise par les autres gouvernements.

L'exclusion actuelle qui porte sur les documents confidentiels du Cabinet prévue à l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information devrait être remplacée par une exception, de façon à assujettir ces documents aux dispositions relatives à l'accès à l'information et à l'examen indépendant prévu dans la Loi.

b) Exception impérative ou discrétionnaire

La plupart des textes de loi et des projets de loi sur l'accès à l'information concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une exception impérative. Le Comité permanent, dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, proposait que l'exception soit

discrétionnaire. On peut comprendre que les gouvernements hésiteront à affaiblir, dans une large mesure, les protections accordées aux documents confidentiels du Cabinet. Si des changements étaient à prévoir, c'est l'adoption d'une exception impérative qui aurait le plus de chance d'être acceptée. C'est ce qu'on aurait appris des administrations provinciales.

Tous les analystes indépendants s'entendent pour dire que les documents ne devraient pas être communiqués si leur contenu devait révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Il faut trouver un juste milieu. Comme il est indiqué dans le rapport du Comité permanent de la Justice, en 1987:

« Le Comité reconnaît qu'il faut prévoir des exceptions pour protéger certains documents du Cabinet; dans une grande mesure, notre système parlementaire de gouvernement se fonde sur la discussion libre et franche, mais à huis clos, des questions d'État. Néanmoins, le Comité estime qu'une disposition bien formulée prévoyant que certains documents font l'objet de mesures d'exception (au lieu d'être exclus de l'application de la Loi) constituerait une protection suffisante pour garantir le caractère secret des travaux du Cabinet. Compte tenu du rôle spécial que joue le Cabinet dans notre système parlementaire, aucun critère de détermination du préjudice ne devrait s'appliquer à l'information prévue dans cette catégorie. » (Une question à deux volets, p. 37)

Le Commissaire à l'information préconise lui aussi la transformation de l'exclusion applicable aux documents secrets du Cabinet en une exemption et est en faveur d'un resserrement de la portée du secret du Cabinet en limitant celui-ci à l'information qui aurait pour effet de révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Les propositions détaillées à cet égard s'énoncent comme suit :

d'avis qu'avant d'invoquer la disposition pour exclure l'information du droit d'accès, le contenu des délibérations ou des communications devait être jugé « à risque ». Le greffier du Conseil privé avait refusé de revoir l'affaire, soutenant que sa décision de considérer l'information comme un document confidentiel du Cabinet » n'était pas susceptible d'un examen indépendant.

On a également relevé des cas – beaucoup plus rares – où le greffier était disposé à retirer une attestation après avoir entendu les représentations du Commissaire. Ce que l'on cherche à dire ici, c'est que, faute d'un examen indépendant, la disposition d'exclusion applicable aux documents confidentiels du Cabinet est probablement appliquée à un éventail plus large de documents que ne l'avait prévu le Parlement.

Comme l'a conclu le juge Evans dans *Le Conseil canadien des oeuvres de charité chrétiennes c. le ministre des Finances* (1999) YFC245 à 255 : « Les responsables des institutions fédérales ont tendance à justifier les raisons qu'ils invoquent pour ne pas communiquer les renseignements en faisant valoir l'intérêt public et ainsi à interpréter et appliquer la Loi d'une façon qui assure une protection maximale aux renseignements qu'ils ont en leur possession. »

Dans son rapport faisant état des résultats de l'examen des trois premières années d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général avait indiqué :

« Le Comité croit fermement qu'il n'est pas justifié d'exclure de façon absolue les documents confidentiels

du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question. L'exclusion des documents du Cabinet a miné la crédibilité de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'ancien ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a déclaré ce qui suit au Comité :

« Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet... Bon nombre de renseignements autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles. »

Le Comité est d'accord avec M. Crosbie. « (Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, mars 1987, p. 37).

Le test sur lequel tout repose et visant à déterminer si le gouvernement tient vraiment à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* sera la volonté de celui-ci de remédier à ce que tous les analystes indépendants considèrent comme la plus grande faiblesse de la Loi, à savoir l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. La réforme ne signifie absolument pas l'abandon d'un degré de secret nécessaire à la préservation de l'importante convention relative à la responsabilité ministérielle collective et à la promotion d'échanges francs entre ministres.

L'information ni par la Cour fédérale. Pour « enfoncer le clou », le greffier du Conseil privé avait attesté par écrit, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que les documents soustraits à la communication constituaient des documents confidentiels du Cabinet et affirmé qu'avec l'attestation en question, l'affaire était close.

Le juge Blanchard de la Section de première instance de la Cour fédérale s'est irrité de l'opinion du gouvernement voulant que celui-ci peut à sa guise étendre à tout document la protection offerte par l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet. Il a conclu :

« Je souscris aux conclusions du Commissaire à l'information. Le Parlement voulait que certains types de renseignements soient communiqués et ce, à mon avis, peu importe le nom donné aux renseignements en question. Si un document contient des renseignements visant à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le Parlement voulait que les renseignements en question soient communiqués. C'est la seule interprétation des alinéas 69 (1)(b) et 69 (3)(b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, et des alinéas 39(2)(b) et 39(4)(b) de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui confère à ces dispositions le moindre sens. La *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas que soit interprétée l'expression « document de travail » comme un document produit par un ministère dans le cadre d'une stratégie de communication, et le fait de transformer le « document de travail » en la partie « analyse » des

mémoires au Cabinet a pour effet de limiter l'accès aux problèmes, aux analyses ou aux options politiques qui est prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Un tel changement au système des documents du Cabinet pourrait être perçu comme une tentative de contourner la volonté du Parlement. » [Traduction libre] (Commissaire à l'information c. le ministre de l'Environnement, Section de première instance de la Cour fédérale, 2001 FCT 277, p. 26).

Au cours des 18 années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est arrivé à de nombreuses occasions que le gouvernement atteste que l'information demandée constitue un document confidentiel du Cabinet tandis que cela n'était manifestement pas le cas. Le Commissaire peut à l'occasion voir l'information ayant été attestée de la sorte parce que l'attestation représente le dernier recours, une fois qu'ont échoué tous les efforts déployés pour justifier une exception. Ainsi, dans un cas, le greffier du Conseil privé avait fourni une attestation écrite à l'effet que constituait un document confidentiel du Cabinet toute référence dans d'autres documents au fait qu'un ministre, en sa qualité de député, avait écrit à un autre ministre au sujet d'une question d'intérêt public.

Le Commissaire s'était dit d'avis que l'information dont la communication avait été refusée ne pouvait à bon droit être considérée comme des « documents employés en vue ou faisant état de communications entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. » Le Commissaire était

La Loi, qui est énoncée à l'article 2. Particulièrement, elles battent en brèche le principe voulant que « les exceptions ... [au droit d'accès sont] précises et limitées » et celui voulant que « les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif ». Une affaire qui a récemment été tranchée (dont il est question en détail au Chapitre VI, à la page 121) fait vivement ressortir la mesure dans laquelle l'exclusion prévue à l'article 69 ouvre la voie aux abus. Dans le cas en question, le gouvernement avait entrepris de soustraire à la communication le contenu de documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Cabinet. Selon l'article 69, cette catégorie de documents confidentiels du Cabinet doit être assujettie au droit d'accès (c.-à-d. n'est plus exclue) lorsque les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Le Commissaire à l'information a présenté en cour une preuve à l'effet que le gouvernement – presque immédiatement après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* – avait cessé de présenter des documents de travail au Cabinet, insérant plutôt dans la partie « analyse » des mémoires au Cabinet l'énoncé des problèmes, les analyses et les options politiques. Le gouvernement a soutenu pour sa part que, étant donné que cette partie ne s'intitule pas « document de travail », sa décision d'exclure l'information contenue dans celle-ci, en tant que document confidentiel du Cabinet, ne peut être contestée par le Commissaire à

L'accès aux documents que le gouvernement considère comme des documents confidentiels du Cabinet est refusé à la personne qui en demande la communication comme si les documents en question étaient visés par l'une des dispositions de la Loi relatives aux exceptions (articles 13 à 26). Au moment où la communication est refusée, le demandeur est informé de son droit de porter plainte de la décision auprès du Commissaire à l'information.

La distinction entre un document «exclu» et un document «protégé» devient importante pendant le processus d'enquête et d'examen à l'égard de la décision du gouvernement d'en refuser la communication. Ainsi, lorsqu'un document est soustrait à la communication en vertu de l'article 69, parce qu'il est « exclu » du droit d'accès, le Commissaire à l'information pas plus que la Cour fédérale du Canada ne peuvent l'examiner pour déterminer s'il s'agit bien d'un document confidentiel du Cabinet.

Cette restriction du pouvoir du Commissaire et de la Cour d'examiner les documents exclus découle de deux dispositions de la Loi – le paragraphe 36(2) et l'article 46 – lesquels stipulent que le pouvoir d'examiner les documents se limite à ceux « auxquels la présente loi s'applique ».

Les décisions gouvernementales soustrayant à la communication les documents considérés comme des documents confidentiels du Cabinet ne font donc pas l'objet d'un examen indépendant digne de ce nom. Souvent surnommées la disposition « Mack Truck » de la Loi, ces distinctions faites à l'égard des documents confidentiels du Cabinet vont totalement à l'encontre de l'objet de

CHAPITRE III PLAN DIRECTEUR POUR LA RÉFORME

4. inclure des encouragements à respecter les délais de traitement et des sanctions pour le non-respect de ceux-ci;
5. prévoir pour les coordonnateurs de l'accès à l'information un mandat inscrit dans une loi.

La Partie B du présent chapitre (pages 74 à 91) fait état des recommandations du Commissaire quant aux changements qui sont moins pressants mais tout aussi nécessaires en vue de la modernisation de la Loi.

PARTIE A – RÉFORMES DE GRANDE ENVERGURE

i) Réforme des documents confidentiels du Cabinet

Les documents décrits à l'article 69 de la Loi comme étant des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada – ci-après appelés les documents confidentiels du Cabinet – sont exclus de l'application de la Loi *sur l'accès à l'information* pour une période de vingt ans à partir de la date de leur création. L'article 69 contient une liste de sept types de documents constituant des documents confidentiels du Cabinet; il ne prévoit toutefois pas de définition des intérêts qu'est censée protéger l'exclusion.

Nous avons une bonne loi, une très bonne loi même. Il est cependant plus que temps de remédier à ses cinq grandes faiblesses et d'apporter les nombreuses « mises au point » qui s'imposent pour adapter la Loi aux nouvelles formes de gestion des affaires publiques et aux nouvelles technologies. De l'aveu général, personne ne gagne à qualifier tels ou tels changements comme étant plus importants que tels autres. En bout de ligne, c'est le train de réforme dans son ensemble qui sera jugé. La Partie A du présent chapitre énonce en détail les cinq changements à la Loi que le Commissaire considère comme essentiels pour remédier à ses principales faiblesses. Ce sont :

1. transformer l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet (aujourd'hui l'article 69) en une exception d'avantage ciblé et assujettie à un examen indépendant;
2. colmater les brèches dans la couverture de la Loi en i) énonçant une description du type d'institutions qui devraient être assujetties à la Loi et obligeant toutes ces institutions à figurer dans l'annexe des institutions auxquelles la Loi s'applique; (ii) précisant le statut des documents conservés dans les bureaux des responsables d'institutions;

3. mettre fin au « secret rampant » en abolissant l'article 24, lequel oblige le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des

essentiels pour évaluer les vastes répercussions qu'entraîneront le « gouvernement électronique » et la « démocratie numérique », bien qu'elles demeurent imprévisibles, de même que pour s'y préparer. À cet égard, le travail assidu et le vif intérêt du député Reg Alcock sont dignes de mention. Sa profonde contribution a enrichi la « réflexion » dans le domaine de la politique de l'information en matière de gestion électronique. La participation active d'un plus grand nombre de parlementaires à ces questions s'avère essentielle si on veut que le principe de gouvernement responsable garde tout son sens malgré l'évolution rapide du contexte économique, social et technologique.

Au moment d'examiner ces plans, le Parlement devrait demander aux institutions gouvernementales de lui indiquer la mesure dans laquelle elles se sont penchées sur les questions relatives à la gestion de l'information.

Bon nombre de ces occasions demeurent inexploitées dans la cohue des pressions du travail, des priorités politiques et du climat antagoniste qui règne au Parlement. La volonté des parlementaires de regarder à la loupe le rendement se bute souvent à la tendance qu'ont les ministères de simplifier les rapports et de se concentrer sur les « bonnes nouvelles ».

Au-delà de ces occasions, seule l'attention du Parlement pourra faire bouger les choses en ce qui a trait aux préoccupations générales exprimées dans le présent rapport à propos de l'ouverture, de la reddition des comptes et de la culture organisationnelle du gouvernement. L'intérêt et la participation du Parlement sont

relation établie entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les Archives nationales est particulièrement critique. En effet, les priorités opérationnelles du SCT doivent s'équilibrer en fonction de la contribution présente et potentielle des Archives nationales envers l'intégrité générale de la tenue des dossiers gouvernementaux.

Tous les organismes mentionnés plus haut (et les organismes collaborateurs comme le SCGJ, le Conseil de gestion de l'information et le Forum de la GI) doivent s'unir pour assurer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité de l'information gouvernementale, déterminer la meilleure façon d'obtenir et de diffuser les connaissances au sein de la fonction publique ainsi qu'accroître au maximum l'incidence positive des nouvelles technologies sur les institutions et les processus démocratiques. Pour sa part, le Commissaire à l'information du Canada continuera de favoriser l'atteinte de ces buts et d'y apporter une contribution constructive.

Le rôle du Parlement

Au bout du compte, la responsabilité de montrer la voie incombe au Parlement en fonction de ses nombreux rôles et facettes. Le Parlement a la possibilité et l'autorité de promouvoir une saine tenue des dossiers ainsi que d'assurer une surveillance rigoureuse de la gestion de l'information. Il peut aborder les questions et préoccupations relatives à l'information de diverses façons, entre autres :

- en renforçant le cadre juridique en matière de gestion de l'information et de reddition des comptes envers les programmes, comme il est proposé dans le présent rapport;

- en envisageant diverses façons d'améliorer la responsabilité et la reddition de comptes des ministères (comme celles définies par le Vérificateur général et le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre);

- en contestant les politiques et les méthodes gouvernementales en matière d'information par l'entremise de comités permanents (tel que Comptes publics du Canada) et de comités à vocation spécifique;

- en recevant et en examinant les rapports sur la tenue des dossiers gouvernementaux rédigés par le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Conseil du Trésor et autres, puis en établissant des mécanismes pour assurer le traitement coordonné et uniforme des questions de GI;

- en soutenant le Vérificateur général pour le lancement d'un examen indépendant de l'infrastructure gouvernementale de gestion de l'information;

- en examinant de façon équitable l'ensemble des questions présentées au gouvernement par les députés concernant la reddition des comptes et l'intégrité de la tenue des dossiers gouvernementaux.

Le Parlement se voit offrir diverses occasions d'aborder les questions relatives à l'information. Du fait qu'elles dépendent grandement d'une saine gestion de l'information, des initiatives comme le Gouvernement en direct et les demandes ministérielles relatives aux dépenses connexes offrent au Parlement une chance appréciable de montrer la

aux dirigeants principaux de l'information (DPI) des ministères américains consistent habituellement à :

- gérer les ressources d'information afin d'accroître l'efficacité et l'efficacités des programmes;
- accroître l'intégrité, la qualité et l'utilité de l'information au sein de l'organisme;
- élaborer un plan stratégique de gestion des ressources d'information;

- s'assurer que les besoins en matière de gestion de l'information sont intégrés aux décisions relatives à la planification organisationnelle, aux programmes, au budget, à la gestion financière, à la gestion des ressources humaines et à la technologie de l'information.

Gestion et coordination

L'importance croissante accordée à une saine gestion de l'information demande également une collaboration et une coordination plus grandes parmi les ministères et les organismes centraux fédéraux. Voici ces organismes :

- le Bureau du dirigeant principal de l'information, qui assume un rôle de premier plan en matière de gestion de

l'information et de technologie de l'information (et dont la responsabilité principale est de mettre en œuvre l'Analyse de la situation);

- le grefier du Conseil privé, dont le rôle est d'établir les normes en matière de professionnalisme et de reddition des comptes dans la fonction publique;
- les Archives nationales, dont la responsabilité conférée par la loi est de « faciliter la gestion des documents [gouvernementaux] », jumelée à son expertise et à son autorité en regard des normes et des pratiques en matière de tenue de dossiers et de conservation de l'information;
- les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, dont les rôles de surveillance respectifs ont trait à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée;
- le Vérificateur général, qui se préoccupe de la gestion efficiente et efficace des ressources gouvernementales;
- la Bibliothèque nationale, dont la responsabilité est de préserver le patrimoine canadien écrit;
- le ministère de la Justice, qui est responsable du cadre juridique en matière d'information et de preuve.

Chacun de ces organismes a un important rôle à jouer dans l'élaboration et le soutien d'une solide infrastructure de gestion de l'information dans l'administration fédérale. Leurs fonctions ministérielles et leurs intérêts stratégiques reposent sur la façon dont ils collaboreront pour atteindre ce but. La

documents » a été grandement associé aux documents papier, et de nombreux membres du personnel de la GD ont une influence limitée sur les systèmes d'information électroniques, tout comme l'est leur compétence dans ce domaine. Ces professions et autres spécialités axées sur l'information commencent à converger et à évoluer. Les travaux actuels effectués dans bon nombre de gouvernements sur la définition des compétences de base en gestion de l'information et des connaissances qui seront nécessaires dans les prochaines années reflètent cette tendance. Avec le temps, tout bon gestionnaire sera *gestionnaire de la connaissance*.

Afin d'atteindre ce but, tous les employés s'intéressant à la disponibilité, l'accessibilité et l'intégrité de l'information gouvernementale (personnel responsable des politiques et des programmes, spécialistes des systèmes de TI, gestionnaires des documents, administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, vérificateurs, avocats, libraires et archivistes) doivent collaborer beaucoup plus étroitement qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

La convergence de la gestion de l'information et de la technologie de l'information se reflète dans la nouvelle répartition de l'exercice de l'autorité en matière de gestion des renseignements et des connaissances. Dans l'administration fédérale comme dans les autres gouvernements à l'échelle internationale, la tendance consiste à déléguer cette responsabilité à un cadre supérieur chargé à la fois de la gestion et de la technologie de l'information. Par exemple, les responsabilités attribuées

• apprendre comment acquérir et diffuser les connaissances des coéquipiers (acquises grâce à l'expérience personnelle) afin de favoriser la résolution concertée de problèmes et l'application de ces connaissances à l'aide de moyens nouveaux et novateurs (*gestion des connaissances*).

Des programmes de formation et d'orientation devraient être instaurés pour sensibiliser davantage les fonctionnaires de tous les niveaux à leur responsabilité en matière d'information gouvernementale, de même que pour leur fournir les compétences nécessaires à la création, à la gestion et à l'utilisation efficaces des renseignements et des connaissances.

Parmi les modèles de tels programmes en vigueur au sein d'autres gouvernements, mentionnons des documents de formation novateurs comme le *Insider's Guide to Using Information in Government* (guide sur l'utilisation de l'information au sein des gouvernements), élaboré par l'Etat de New York.

Tout aussi importante à long terme est la nécessité de perfectionner le personnel professionnel qui aura la tâche de soutenir le nouvel environnement de gestion de la technologie et de l'information. A l'heure actuelle, les professions et les débouchés dans ce domaine s'avèrent pour la plupart discrets, fragmentés et isolés. Par exemple, les spécialistes de la TI définissent très souvent la GI comme la « gestion des données », la sécurité des données et autres fonctions axées sur les transactions relatives à des objectifs à court terme de la gestion de systèmes. Le milieu de la « gestion des

central, d'améliorer les programmes et les services, de faire monter d'une grande responsabilisation et de fournir la preuve du besoin de ressources suffisantes.

Le personnel et les professions

Au cœur d'un bon gouvernement se trouve le personnel : les gestionnaires et les employés qui s'efforcent de bien servir la clientèle et le public, qui travaillent de concert les uns avec les autres, qui gèrent leurs ressources de façon efficace et qui assument leur responsabilité face à leurs interventions et leurs décisions. Le personnel est aussi au centre de l'infrastructure gouvernementale de gestion de l'information. Il doit être sensibilisé aux exigences et aux pratiques exemplaires en matière de tenue des dossiers, de même qu'il doit être préparé à leur mise en œuvre au moyen d'une formation et d'outils appropriés; il devrait aussi être reconnu et récompensé lorsqu'il réussit.

Toutefois, *l'Analyse de la situation* du SCT souligne que, entre autres problèmes que pose le cadre de GI actuel, les fonctionnaires souvent : ne sont pas suffisamment sensibilisés à leur rôle d'intendant de l'information; ne semblent pas au courant de la structure politique et juridique en vigueur en matière de gestion de l'information; ne tiennent pas compte de la valeur et de la pertinence de l'information créée dans le passé et manquent d'occasions d'acquérir des compétences en matière de gestion de l'information.

Par le passé, la formation en gestion de l'information était davantage destinée au personnel affecté à la gestion des documents (GD) et axée sur les normes

et les méthodes opérationnelles. Puisque le personnel de la GD diminue en même temps que les programmes de documentation centralisés, une formation plus approfondie est nécessaire à la grande majorité des fonctionnaires, maintenant responsables de leur propre gestion de documents. Ils doivent apprendre comment gérer leurs renseignements et leurs documents ministériels sous forme papier et électronique (p. ex. la tonne de courriels). Toutefois, jusqu'à maintenant, peu d'employés ont reçu ne serait-ce qu'une simple formation de base. Et même après une formation de ce type, les seules compétences en « gestion de documents » ne suffisent pas. Les gestionnaires et les employés doivent être outillés pour s'occuper des autres aspects de la gestion de l'information, entre autres :

- savoir quelle information est nécessaire à l'appui de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services (*planification de l'information*);
- déterminer si l'information existe, où elle est disponible et comment on peut y accéder, au sein de l'organisme ou à l'extérieur de celui-ci (*recherche d'information*);
- comprendre comment évaluer l'information : pertinence, exactitude, authenticité, caractère définitif et autres caractéristiques (*évaluation de l'information*);
- savoir comment bien documenter les activités, les décisions et les transactions pour répondre aux besoins liés aux activités, aux affaires juridiques et à la reddition de comptes (*normes en matière de documentation*; point discuté antérieurement);

dossiers au sein des ministères. Cette question d'ordre général ferait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière si le Vérificateur général devait entreprendre l'examen de la pertinence de l'infrastructure générale de gestion de l'information gouvernementale. Cet examen pourrait évaluer la qualité et l'importance de l'infrastructure quant au soutien qu'elle offre au processus décisionnel, à l'exécution des programmes et à la reddition de comptes, de même que d'autres enjeux et questions présentes dans le présent rapport.

Des précédents en matière de vérification et d'examen de la gestion de l'information existent dans un certain nombre de gouvernements, particulièrement en Australie, aux États-Unis et aux Pays-Bas. De façon générale, ces vérifications et examens visent à évaluer le rendement et la conformité dans un contexte où existent des cadres de reddition de comptes ainsi que des dispositions législatives, des normes et des pratiques exemplaires en matière de GI. Dans l'administration fédérale américaine, la responsabilité de [traduction] « mener des inspections et des enquêtes sur les dossiers ainsi que les programmes et les méthodes liés à la gestion des documents », puis de formuler les recommandations qui s'imposent relève exclusivement de l'archiviste national. Celui-ci est autorisé à faire rapport des résultats de ses inspections au Congrès (et autres) de même qu'à fournir « l'évaluation des coûts que devrait assumer le gouvernement fédéral américain advenant l'échec de la mise en œuvre de ces recommandations ». En Nouvelles-Galles du Sud (Australie), le document intitulé *Information Management Audit Guideline* (directive sur la vérification de

la gestion de l'information) énonce clairement les étapes de la vérification de la GI et favorise une méthode concertée prévoyant la gestion des programmes, la vérification, la gestion des données et l'expertise en tenue des dossiers. On recommande l'élaboration de lignes directrices semblables pour le gouvernement du Canada. Celles-ci seraient d'une grande utilité tant pour chacun des ministères que pour les organismes centraux, comme le Bureau du vérificateur général, le SCT et les Archives nationales.

Peut-on efficacement procéder à la vérification de la gestion de l'information si les avantages quantifiables (coûts ou sanctions correspondants) sont vagues? Les avantages quantifiables et les économies s'évaluent facilement pour certains programmes et procédés, mais peuvent rester intangibles ou indirects dans d'autres cas. D'un point de vue qualitatif, les avantages résident dans une meilleure efficacité et une plus grande efficacité opérationnelles, une plus forte reddition des comptes et une responsabilité réduite. On doit également envisager l'instauration de mesures incitatives pour encourager le bon rendement en matière de GI, par exemple l'accroissement des niveaux de ressources et d'autorité. Le degré d'efficacité de l'intendance assurée par les cadres supérieurs en matière d'information au sein de leur institution gouvernementale devrait devenir une composante régulière des évaluations et des contrats de rendement.

Evidemment, la plus grande source de motivation en regard de l'examen de la gestion de l'information réside dans la volonté, tant au niveau ministériel que

- évaluer l'exhaustivité, l'exactitude, l'uniformité et la fiabilité des **fonds documentaires** de l'organisme (et mettre à jour son répertoire de fonds);
 - évaluer la conformité de la gestion de l'information avec les **exigences réglementaires et juridiques**;
 - définir les **besoins changeants en information** qui résultent, par exemple, des nouvelles demandes gouvernementales ou législatives ou des modifications apportées aux objectifs d'un organisme, et évaluer leur incidence sur la gestion de l'information et la formation au sein de l'organisme;
 - déterminer les **coûts** de la gestion de l'information pour l'organisme;
 - déterminer la **valeur primaire** des ressources d'information de l'organisme, en fonction de leur importance par rapport au but de cet organisme et autres critères (p. ex. revenu gagné et coût de remplacement);
 - reconnaître l'**évolution de la technologie** et évaluer son incidence sur la gestion de l'information au sein de l'organisme.
- Qu'elle soit aussi détaillée ou non, une vérification de l'information peut être entreprise par le personnel du ministère (secondée par une expertise externe supplémentaire, au besoin) ou par d'autres organismes gouvernementaux en collaboration avec le ministère. Une auto-vérification ministérielle présente généralement le plus haut degré de prise en charge de la gestion. Le document intitulé *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada* – Analyse de la situation propose

l'élaboration d'un guide d'auto-évaluation de la gestion de l'information. Dans le cadre de cette analyse, le Secrétaire du Conseil du Trésor a élaboré une liste de vérification utile à l'intention des ministères afin de les aider à aborder les principaux éléments de la gestion de l'information dans le cadre des propositions qu'ils soumettent en vue de l'initiative Gouvernement en direct. Les ministères disposent ainsi d'un cadre opérationnel clair et de mesures incitatives : les ministères qui abordent comme il se doit les enjeux de la GI dans leurs projets de reconnaissance ont plus de chances de recevoir une aide financière.

Puisque le SCT a l'autorité globale en matière d'orientation et d'évaluation des méthodes administratives gouvernementales, il devrait voir à ce qu'une évaluation systématique de l'infrastructure et des activités de gestion de l'information soit effectuée au niveau des ministères. Une telle évaluation est régulièrement menée dans d'autres secteurs clés de la gestion des ressources : ressources humaines, gestion financière et technologie de l'information. Le SCT devrait aussi s'assurer que tous les examens des programmes et des postes gouvernementaux tiennent compte de la pertinence des politiques, normes, méthodes et systèmes en matière de gestion de l'information qui soutiennent ces activités.

Il incombe au Bureau du vérificateur général d'entreprendre de façon indépendante la vérification et l'examen des programmes gouvernementaux et de la gestion des ressources pour le compte du Parlement. À maintes reprises, le Bureau s'est dit préoccupé par l'absence d'une bonne tenue des

activités du gouvernement du Canada devraient être élaborées et diffusées, et leur application, mesurée.

Évaluation de la gestion de l'information et de ses répercussions

Afin d'assurer, au besoin, la

disponibilité de renseignements exacts, exhaustifs et fiables, l'efficacité des activités gouvernementales liées à la gestion de l'information doit être vérifiée. Malgré les préoccupations soulevées par le Commissaire à l'information, l'Archiviste national, le Vérificateur général et autres en matière de tenue de dossiers, ainsi que par les controverses autrement plus médiatisées entourant la gestion de certains documents, le gouvernement du Canada

a rarement entrepris l'examen ou l'évaluation de sa gestion de l'information. Bien qu'il existe un grand nombre de dispositions et de mécanismes officiels pour évaluer la gestion d'autres types d'aspects (finances, installations et équipement, ressources humaines, etc.), on ne dispose d'aucune ligne directrice ou exigence claire ou systématique pour effectuer la « vérification » de l'information, qu'elle soit menée à l'initiative des ministères ou imposée par les organismes centraux. En général, on accorde peu d'importance à la façon dont le gouvernement gère et utilise ses renseignements et ses connaissances, ni à la façon dont ces derniers contribuent à l'atteinte des objectifs

gouvernementaux et à la satisfaction des besoins du public en matière d'information et de services.

Une vérification de la gestion de l'information peut également servir d'outil pédagogique. Elle peut aider les gestionnaires et le personnel à comprendre la nature de la gestion de l'information et à déterminer ses avantages. Elle peut également les aider (de même que les spécialistes des politiques) à prendre conscience qu'une piètre gestion de l'information va au-delà d'une simple question de « paperasse bâclée ». Elle peut permettre de voir que l'information, à l'instar des autres ressources gouvernementales, est un bien ministériel qui doit être géré et utilisé efficacement. Mais surtout, elle peut établir le lien fondamental qui existe entre une saine gestion de l'information et un gouvernement responsable et réceptif. La portée et les détails d'une vérification peuvent varier considérablement. Dans sa forme la plus exhausive, la vérification peut aller bien au-delà d'une « vérification des activités » régulière et comprendre une vérification pour le public ». Une telle vérification pourrait comporter les points suivants :

- évaluer la façon dont l'information détenue par un organisme répond aux **besoins de l'organisme** et soutient ses buts et ses objectifs;
- évaluer la façon dont l'information répond aux **besoins des clients**;
- évaluer la façon dont l'information a été élargi la reddition des comptes au sein de l'organisme;
- évaluer la pertinence, l'utilité et l'efficacité des **activités** exécutées en vue de la création, de la collecte, du stockage, de l'utilisation, de l'accès et de l'élimination de l'information;

aide et formation connexe à l'ensemble du gouvernement. Par exemple, le document « *Creating Records – Tips for Commonwealth Officers* » (guide pour la création de documents) s'adresse à tous les employés du gouvernement et fournit [traduction] « des conseils faciles à suivre sur la façon et le moment de créer des documents [...] qui vous aident à assumer votre rôle et vos obligations en tant qu'employé du Commonwealth de l'Australie [et] qui font la preuve des décisions et/ou des procédés pour lesquels vous avez opté ». Le document intitulé *Standard on Full and Accurate Records* (norme relative aux documents complets et exacts) de la Nouvelle-Galles du Sud offre une aide semblable.

La National Archives and Records

Administration des États-Unis (NARA,

nationales) a aussi établi des critères visant à assurer une « documentation adéquate et appropriée » tant sous forme papier qu'électronique. Les lignes directrices déterminent et examinent les situations où une documentation inadéquate pose problème, notamment lors d'une prise de décisions effectuée par voie orale ou électronique. La NARA offre aussi au personnel une orientation en matière de médias et de formats, de technologie et de techniques de consignation, de documents « éphémères » ainsi que de documents de nature politique ou personnelle.

L'Analyse de la situation effectuée par le Conseil du Trésor et les Archives nationales propose l'établissement et l'application de normes en matière de documentation mais, à ce jour, aucune mesure n'a été prise dans ce sens. Des normes efficaces visant à documenter de façon adéquate les décisions et les

- *adéquat* – suffire aux buts auxquels il est destiné;
 - *détailée* – documenter la gamme complète des activités de l'organisme pour lequel un élément probant est nécessaire;
 - *significatif* – comprendre l'information et/ou les liens qui traduisent le contexte opérationnel dans lequel le document a été créé et utilisé;
 - *authentique* – fournir la preuve qu'il est ce qu'il prétend être et que ses prétendus rédacteurs l'ont effectivement créé;
 - *utile* – être reconnaissable, récupérable, accessible et disponible, au besoin;
 - *protégé* – être conservé de façon à empêcher tout accès, toute modification ou tout retrait non autorisé;
 - *conforme* – satisfaire aux exigences relatives à la tenue des dossiers découlant du contexte de réglementation et de reddition des comptes dans lequel l'organisme évolue.
- Les normes en matière de documentation sont largement répandues au sein d'autres gouvernements. Par exemple, la norme australienne AS 4390 fournit une orientation pour que les caractéristiques mentionnées plus haut soient appliquées à certains types d'activités et de documents gouvernementaux, entre autres les décisions et les engagements pris verbalement, les réunions, les recommandations, les décisions et les ébauches et les versions, les précédents, les interventions individuelles et les registres de correspondance. Les archives nationales de l'Australie offrent

procédures et lignes directrices qui s'y rattachent; la formation et l'acquisition de compétences; ainsi que les modalités d'évaluation et de vérification de la conformité des programmes.

Orientation en matière de documentation des interventions et des décisions gouvernementales

Au sujet de la tenue des dossiers gouvernementaux, Ian E. Wilson, Archiviste national, disait que « la principale question n'est pas de savoir quels dossiers *existent*, mais bien *devraient* exister pour soutenir un gouvernement ouvert et responsable ».

Les plaintes déposées par le Commissaire à l'information, le Vérificateur général, les médias et autres sur le manque de disponibilité et de fiabilité des dossiers importants suggèrent que les employés gouvernementaux, mis à part les autres pressions exercées sur eux, hésitent souvent quant au moment et à la façon de documenter comme il se doit leurs activités.

Des *dispositions législatives* sur la tenue des dossiers fournissent un mandat légal en vue d'une saine gestion de l'information, tandis que les *cadres de reddition des comptes* et de GI fournissent des prescriptions en vue d'une gestion responsable. Toutefois, rien n'indique aux employés gouvernementaux quels types de dossiers conserver ou comment en assurer la fiabilité et l'utilité. Les employés ont besoin d'une orientation sur la façon de créer des documents adéquats et dans quelles circonstances le faire. Les « normes en matière de documentation » sont des orientations ou des lignes directrices qui indiquent aux ministères et à leur personnel quand et comment documenter les décisions,

les actions et les transactions ministérielles. Elles déterminent les types de documents qui doivent être créés dans diverses situations et pour divers buts. Elles servent aussi de guide pour éviter toute surdocumentation. Des normes adéquates en matière de documentation constituent un élément important d'un cadre efficace de mesures législatives, de politiques et de marches à suivre pour gérer l'information. Toutefois, aucune norme générale en matière de documentation n'existe actuellement dans l'administration fédérale, bien qu'on puisse obtenir des conseils par l'entremise des Archives nationales du Canada et d'autres organismes.

De telles normes, lorsqu'elles sont en vigueur, reflètent habituellement une méthode de *gestion du risque*, qui se traduit par des questions comme : « Quelle serait l'incidence de ne pas documenter avec exactitude ou en détail telle décision ou telle activité? » Le risque qui en découle peut aller du préjudice mineur au scandale public et à la perte de confiance envers le gouvernement.

- Pour être utiles aux activités, aux affaires juridiques, à la reddition des comptes et autres fins, les documents doivent comporter certaines caractéristiques essentielles. En effet, un document doit être :
 - *exact/courant* – refléter avec exactitude l'état le plus récent des transactions qu'il documente;
 - *complet* – comprendre non seulement le contenu d'une transaction, mais aussi l'information structurelle et contextuelle nécessaires à sa documentation;

programmes de tenue de dossiers partout dans le monde. Par l'entremise des Archives nationales, le Canada a participé activement à l'élaboration de la norme ISO.

Au sein d'un certain nombre de gouvernements, la politique de gestion de l'information est étroitement liée à l'établissement d'une « architecture d'information de gestion » qui lie les domaines de la GI et de la TI. Cette architecture sert de cadre pour définir les exigences, les ressources et les plans en matière d'information et de technologie de l'information (TI) à l'échelle des ministères et des programmes. Par exemple, le cadre d'architecture de l'Ontario exige que les documents et les données soient gérés tout au long de leur cycle de vie conformément aux normes approuvées en matière d'information consignée (et il confie aux Archives de l'Ontario la tâche d'établir les normes primaires en matière de gestion des documents).

Le Conseil des Dirigeants principaux de l'information du secteur public (CDPISP) du Canada travaille également à l'élaboration d'un projet de cadre de gestion de l'information. Il reconnaît la nécessité d'aborder de façon uniforme l'élaboration d'une politique et d'une infrastructure GI à l'échelle du pays. La participation du Secrétaire du Conseil du Trésor à ce projet devrait accélérer l'établissement d'un cadre détaillé de gestion de l'information au sein de l'administration fédérale, qui définit : le cadre juridique et le mandat, les principes de base, le rôle de la gestion de l'information par rapport aux buts et aux objectifs stratégiques du gouvernement, l'exercice de l'autorité et la reddition des comptes, les normes,

[traduction] « énoncer les modalités de réalisation de toutes les fonctions liées à la gestion de l'information et des documents [...], établir les critères d'engagement d'une autorité face à la création, à la conservation et à la gestion des documents [...], préciser le rôle de la gestion des documents et ses liens avec la stratégie globale de l'autorité [...], définir les rôles et les responsabilités, y compris la responsabilité qui incombe à chacun de documenter ses interventions et décisions [...], fournir un cadre qui appuie les normes, les procédures et les lignes directrices en vigueur, et indiquer la façon dont le respect de la politique, ainsi que des normes, des procédures et des lignes directrices sera surveillée. »

En Australie, la norme AS 4390 – *Records Management*, approuvée pour les gouvernements du Commonwealth et des États, représente également un excellent modèle. Cette norme prévoit les principaux éléments des programmes de gestion de l'information et des documents et elle contient des dispositions portant sur : les principes, les avantages, la portée des systèmes d'information, les caractéristiques des documents, le cadre réglementaire, les politiques de base, les responsabilités, les stratégies en matière de conception et de mise en oeuvre des programmes, les opérations, la surveillance et la vérification, ainsi que la formation. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est en train d'adapter la norme australienne pour qu'elle puisse être utilisée par d'autres gouvernements. Cette norme a suscité un très grand intérêt sur la scène internationale et joue déjà un rôle de catalyseur pour l'avancement des

5. Confidentialité et sécurité : La

sécurité de l'information doit être garantie pour assurer la protection des renseignements personnels, la confidentialité et l'intégrité des renseignements, conformément aux exigences administratives, juridiques et stratégiques en la matière;

6. Gestion du cycle de vie :

L'information, de tout média et format, doit être gérée en tant que ressource stratégique tout le long de son cycle de vie (du moment où elle est créée ou recueillie jusqu'à ce qu'elle soit stockée, utilisée, puis éliminée ou archivée).

Le cadre doit également aborder

certaines questions critiques liées à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes de gestion de

l'information, entre autres :

Exercice de l'autorité : Les rôles et les

responsabilités qui sous-tendent

l'exercice de l'autorité relative aux

programmes et aux activités de gestion de l'information doivent être clairement

attribués aux niveaux qui conviennent

(voir également la section **Le personnel et les professions**);

Responsabilité individuelle : Tous les

employés doivent comprendre leur

responsabilité face à l'adoption de saines

méthodes de gestion de l'information

ainsi qu'avoir accès aux normes, aux

lignes directrices et à la formation

pertinentes, surtout pour ce qui est de

l'information électronique; en

particulier, les cadres supérieurs doivent

s'assurer qu'un programme efficace de

gestion de l'information est en vigueur

dans les ministères;

Dispositions législatives : Des mesures législatives et réglementaires utiles, rendant obligatoire l'élaboration de politiques et de marches à suivre adéquates en matière de gestion de l'information doivent être instaurées, comprises et respectées; lorsqu'une nouvelle disposition législative est introduite, son incidence sur la gestion de l'information doit être déterminée et les mesures nécessaires, prises;

Documents publics et politiques : Des

normes, des méthodes et une formation doivent être fournies au personnel politique et autre pour l'aider à distinguer les documents publics des documents politiques ou personnels et à bien gérer ceux-ci (aspect devant faire l'objet d'une attention particulière dans l'administration fédérale);

Mesure : Les politiques et les

programmes de gestion de l'information doivent être périodiquement révisés, évalués et modifiés, au besoin.

Ressources : Les programmes de gestion de l'information doivent réunir les ressources adéquates pour assurer leur efficacité, entre autres le personnel, l'espace, le matériel, les documents et la formation nécessaires.

Le Canada peut s'inspirer des autres

pays qui ont instauré un cadre de

gestion de l'information efficace. Par

exemple, le *Code of Practice* du Grand

chancelier du Royaume-Uni stipule que

les ministères doivent disposer d'un

[traduction] « énoncé de politique

général, approuvé par la haute direction

et mis à la disposition du personnel de

tous les niveaux, sur la façon de créer et

de gérer les documents, y compris les

documents informatiques. » Il indique

également que la politique doit :

gestion des renseignements détenus par le gouvernement. Cette politique établit les exigences s'appliquant à la gestion des documents du gouvernement, peu importe le média utilisé, et tente de lier les exigences en matière de programmes et de reddition des comptes à l'infrastructure ministérielle de gestion de l'information. Elle comprend bon nombre d'aspects intéressants et utiles. Cependant, elle s'adresse principalement aux spécialistes de l'information, à une portée beaucoup trop générale, est trop détaillée dans certains cas, manque de clarté dans d'autres et ne traite pas des dossiers informatiques et de l'infrastructure de gestion de l'information comme il se doit. Bref, la politique n'aborde pas comme elle le devrait les questions liées à l'exercice de l'autorité, à la surveillance et à l'évaluation de la gestion de l'information gouvernementale et ministérielle.

Consistent des limites de la *politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille à sa révision en collaboration avec les Archives nationales, les ministères gouvernementaux et d'autres partenaires. Entre autres modifications apportées à la nouvelle version, la politique devrait davantage cibler les directeurs généraux, et non les spécialistes en gestion des documents, ce qui est en soi une amélioration. Cette politique révisée sera l'une des pièces maîtresses, mais non la seule, de l'établissement d'une infrastructure de gestion de l'information.

Un cadre ou une politique en matière de gestion de l'information peut tenir en un seul document présentant les éléments

essentiels, ou alors constituer un ensemble interdépendant de principes, d'objectifs, de politiques, de normes et de lignes directrices. Peu importe la forme qu'il prend, il doit clairement indiquer aux responsables et aux employés des institutions gouvernementales l'importance d'une saine gestion de l'information ainsi que les mesures à prendre pour assurer sa mise en application. Il doit communiquer une vision de l'administration publique qui est centrée sur la gestion responsable de même que l'utilisation judicieuse de l'information et des connaissances, et qui appuie les objectifs de gestion et de reddition des comptes. Il devrait se fonder sur les principes de base en matière d'information, comme les suivants :

1. **Disponibilité** : Les renseignements obtenus et conservés de manière à bien documenter les activités et les décisions importantes;
2. **Accessibilité** : L'information doit être accessible et transmise aux personnes qui ont besoin et qui ont le droit de la consulter;
3. **Intendance** : Les ministères doivent être tenus responsables de voir à l'exactitude, la véracité, la pertinence et la fiabilité de leurs sources d'information;
4. **Création et conservation** :

L'information gouvernementale ne doit être créée, obtenue et conservée que pour répondre à des besoins valables liés aux activités, aux affaires juridiques, aux politiques, à la reddition de compte et aux archives;

Le cadre de gestion de l'information

En plus d'un cadre général de reddition des comptes (qui établit clairement la nécessité d'une saine tenue de dossiers), il convient d'instaurer un cadre stratégique détaillé, destiné à la gestion de l'information qui fait de la reddition des comptes l'enjeu central. Un cadre de gestion de l'information consiste en un ensemble cohérent de principes, d'objectifs, de normes, de lignes directrices, de dispositions législatives et de responsabilités qui décrivent et orientent les programmes et les activités de gestion de l'information, tant à l'échelle de l'administration fédérale que dans les ministères.

La plupart des gouvernements, y compris celui du Canada, ont instauré certains éléments d'un tel cadre de gestion de l'information. Dans l'administration fédérale, ces éléments sont fragmentés et incomplets, de même qu'ils sont mal coordonnés et parfois énoncés sans grande cohérence. Le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune politique de gestion de l'information intégrée qui fasse autorité. La gestion des affaires publiques et la reddition de comptes en matière de gestion de l'information font partie figure par rapport aux processus gouvernementaux régissant les finances et le personnel. Ces questions ont été soulevées dans le rapport conjoint du Conseil du Trésor et des Archives nationales, qui recommande au gouvernement de renforcer ses politiques en matière de gestion de l'information. À l'heure actuelle, le document pouvant se rapprocher le plus d'une « politique » de gestion de l'information est la politique du Conseil du Trésor sur la

reddition de comptes aurait une incidence sur tous les aspects de l'activité gouvernementale ainsi que sur la disponibilité de l'information gouvernementale dans son ensemble. En matière de gestion de l'information, elle pourrait constituer une partie importante du cadre juridique en matière de tenue de dossiers qui fait défaut à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'elle pourrait obliger les ministères à s'assurer que l'information importante liée aux programmes est produite, tenue, protégée et accessible.

Un certain nombre d'autres pouvoirs publics ont adopté des mesures législatives ou des cadres stratégiques pangouvernementaux en matière de reddition des comptes, entre autres l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, ainsi que des provinces canadiennes (Alberta, Colombie-Britannique, Québec et Ontario). Par exemple, la directive sur la reddition des comptes de l'Ontario (*Accountability Directive*, 1997) prévoit l'obligation fondamentale de créer un dossier se rapportant aux décisions et aux transactions importantes afin de permettre la surveillance et l'évaluation des programmes et des budgets, de même que l'établissement des rapports y rattachant.

En plus d'instaurer ou de réviser le cadre ou les dispositions législatives en matière de reddition des comptes du gouvernement fédéral, il faudrait faire le nécessaire pour s'assurer que les exigences fondamentales en matière de dossiers sont traduites dans les politiques, les normes, les méthodes et les systèmes pertinents.

Rendition des comptes et tenue de dossiers

On peut définir la reddition de comptes comme l'obligation de prendre action et position, puis d'en assumer la responsabilité. Des documents « complets et exacts » sont essentiels à un gouvernement responsable puisqu'ils fournissent la preuve des mesures et des engagements pris par le gouvernement. Toutefois, les dispositions législatives obligeant les fonctionnaires à créer et à tenir des dossiers adéquats n'auront probablement aucun poids si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre de gestion et de reddition des comptes plus vaste du gouvernement du Canada. Le principe de reddition des comptes doit faire partie intégrante de la philosophie de gestion et il doit être formulé dans des codes de conduite officiels et officiels, évalué dans son application et récompensé en cas de réussite.

Un cadre de reddition des comptes fondé sur des résultats définirait les principes et les valeurs qui sous-tendent une saine gestion des affaires publiques, établirait les responsabilités générales des employés gouvernementaux envers l'adoption de méthodes de gestion efficaces, de même que fournirait des normes et des lignes directrices pour l'instauration et le maintien de mécanismes de rapport et autres. Le rapport du Conseil du Trésor intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000) répond en partie à ce besoin. Il décrit les valeurs essentielles de la fonction publique, définit les engagements du gouvernement en matière de gestion et indique la façon dont le Conseil, les

ministères et les organismes doivent collaborer pour offrir des services utiles aux citoyens. Il souscrit aux « valeurs sûres et normes rigoureuses de l'administration » de l'administration publique, entre autres la responsabilité des gestionnaires et des employés de fournir aux ministères, au Parlement et au public des « renseignements complets et exacts sur les résultats de (leur) travail ».

Toutefois, ce rapport ne constitue pas un cadre ou une directive de reddition des comptes détaillé. Il est vrai que le Conseil du Trésor fournit une orientation générale à ce sujet, offre des lignes directrices sur l'établissement de rapports concernant les résultats ministériels et sur les questions de responsabilité dans certains contextes (p. ex. diversification des modes de prestation des services, gestion de projet de technologie de l'information, etc.). Ces quelques initiatives discrètes sont les premiers pas dans la bonne direction, mais beaucoup reste à faire.

L'absence de cadres rigoureux en matière de contrôle et de reddition des comptes au sein des ministères est fréquemment soulignée dans les rapports du Vérificateur général du Canada. Dans son *Rapport 2000*, celui-ci estime qu'il est temps pour le gouvernement d'envoyer « le dépôt d'un projet de loi sur la reddition de comptes ». Une telle mesure législative obligerait les ministères à fournir au Parlement (et, par extension, au public) une information complète et exacte sur leur rendement et leurs résultats. Bien qu'il concentre habituellement ses examens sur les dépenses gouvernementales, le Vérificateur général estime qu'une loi sur la

Parmi les options qui s'offrent en matière de délégation de la responsabilité d'une loi sur la tenue des dossiers, mentionnons les suivantes (selon la portée) : le Conseil du Trésor (dans le cadre d'une nouvelle loi sur les « documents », la « gestion du gouvernement » ou la « reddition de comptes »), les Archives nationales (grâce à l'élargissement de ses dispositions législatives selon le modèle australien), le Vérificateur général, au sein d'un organisme distinct mis sur pied dans ce but ou un quelconque groupe de coordination composé d'intervenants du secteur. On peut également envisager la possibilité d'insérer une disposition sur « la tenue de dossiers complets et exacts » à l'intérieur de toute nouvelle disposition législative liée à un programme ou encore d'une loi nouvelle ou existante régissant des fonctions opérationnelles ou réglementaires précises dans l'administration fédérale (p. ex. la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Chacune de ces approches servirait à introduire la notion d'« obligation de documenter » dans le cadre réglementaire, le vocabulaire de la gestion et le contexte de reddition des comptes.

Le gouvernement du Canada devrait instaurer un cadre juridique en matière de gestion de l'information pour, en premier lieu, exiger des ministères, organismes et institutions fédérales la création et la tenue adéquates de dossiers qui documentent correctement leur organisation, leurs fonctions, leurs politiques, leurs décisions, leurs procédures et leurs transactions essentielles.

représente l'un des modèles intéressants à envisager. Cette loi prévoit des dispositions sur :

- la création et la tenue de dossiers complets et exacts sur les activités gouvernementales;
- la protection des documents détenus par un bureau public;
- l'élaboration et la tenue d'un programme de gestion des dossiers en conformité avec les normes et les codes de pratiques exemplaires;
- l'établissement des modalités de surveillance et de rapport liées aux programmes de gestion des dossiers;
- l'accessibilité continue des dossiers liés à la technologie;
- l'élimination et l'archivage des dossiers;
- l'accès du public aux anciens documents du gouvernement (qui n'est pas couvert dans d'autres dispositions législatives sur l'accès à l'information).

L'expérience d'autres gouvernements à l'égard de l'adoption de mesures législatives clés en matière de tenue de dossiers (appuyées par les politiques, normes, méthodes et outils appropriés) se révèle utile. Un cadre juridique met de l'ordre dans ce secteur critique de l'activité gouvernementale, oriente la tenue des dossiers dans un environnement complexe et surchargé de renseignements et de moyens technologiques, de même que favorise l'atteinte du but visé qu'est celui de bâtir un gouvernement accessible et responsable.

dossiers dans une loi : Nouvelle-Zélande (*State Sector Act*), Nouvelle-Galles du Sud (*State Records Act*), Queensland (*Libraries and Archives Act*), Victoria (*Public Records Act*) et Australie-Occidentale (*Public Sector Management Act et State Records Act*).

L'exigence de constituer et de conserver des dossiers est stipulée de façon explicite ou implicite dans ces lois. Lorsqu'elle est implicite, on a instauré des politiques, des normes et des méthodes systématiques pour guider les employés du gouvernement. Par exemple, de nombreux gouvernements ont élaboré des modèles de classement de dossiers par fonction à employer à l'échelle des ministères dans le cadre des systèmes de classement manuels et informatiques. Ces modèles, de même que les « calendriers communs » qui indiquent combien de temps les diverses catégories de documents doivent être conservées au dossier, s'appliquent aux nombreux documents communs à tous les ministères (p. ex. les dossiers liés au personnel, aux finances, aux vérifications et aux affaires juridiques).

Le gouvernement du Canada ne dispose pas de ce type de modèle de classement de documents simple et appliqué à l'échelle fédérale; seules existent des lignes directrices applicables à la conservation provisoire des documents administratifs. Il doit se doter de toute urgence de normes et organiser une formation dans ce domaine, surtout dans un environnement de travail électronique où des fichiers informatiques sont souvent stockés, conservés et détruits de façon arbitraire, sans même passer entre les mains des gestionnaires des documents.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada possèdent encore moins d'expérience dans l'adoption de mesures législatives sur la tenue de dossiers, bien qu'ils disposent tous de politiques concernant la création, la conservation et l'élimination des documents. Une province envisage d'adopter un projet de loi omnibus établissant les pouvoirs des ministres en la matière (pour éviter l'adoption de mesures législatives au sein de chaque ministère). Des organismes ont proposé d'inclure une *obligation* matresse dans une telle législation : les ministres doivent s'assurer que des documents exhaustifs et exacts sur les activités de leur ministère sont créés et conservés. Le moment est venu de discuter sérieusement du bien-fondé, de la faisabilité et de la portée d'une nouvelle loi sur la tenue de dossiers ou la gestion de l'information dans l'administration fédérale. D'une part, ces mesures législatives pourraient obliger la création et la tenue des dossiers appropriés et faire en sorte que leur gestion, leur conservation et leur élimination se fassent conformément aux politiques et aux normes gouvernementales établies. D'autre part, une loi sur l'information pourrait constituer un instrument juridique complet qui intègre les diverses mesures législatives en vigueur, régit le cycle de vie entier des documents et de l'infrastructure de gestion de l'information s'y rattachant, stipule les droits et les responsabilités des ministères et des organismes centraux, de même qu'établit les sanctions applicables. Le *State Records Act* de 1998 (loi sur les documents de l'État) de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie,

a peu de poids et offre une bien mince orientation. De plus, en raison de sa structure actuelle, la Politique s'adresse aux gestionnaires des documents et autres spécialistes, et non aux cadres supérieurs ni à l'ensemble des fonctionnaires. Dans l'environnement informatisé qui a cours, ce sont pourtant les fonctionnaires qui influent le plus sur l'état de la gestion de l'information.

L'adoption de dispositions législatives encadrant la tenue de dossiers ne représente pas une entrepise risquée; de nombreuses autres administrations s'y sont déjà attardées. Par exemple, le *Federal Records Act* (loi sur les documents fédéraux) des États-Unis stipule que :

[Traduction] « Le chef de tout organisme fédéral doit créer et conserver des dossiers contenant une documentation adéquate et utile sur l'organisation, les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures, et les transactions essentielles de l'organisme, ceci dans le but de détenir les renseignements nécessaires à la protection des droits financiers et juridiques du gouvernement ainsi que des personnes directement touchées par les activités de l'organisme. »

Les mesures législatives et les normes administratives fédérales du gouvernement des États-Unis viennent renforcer cette obligation. De plus, un certain nombre d'États ont également adopté des dispositions législatives pour encadrer la création et la conservation des documents (entre autres l'Illinois, l'Indiana, le Minnesota et le Rhode Island). Bon nombre de ces dispositions s'inspirent du libellé de la loi fédérale.

Au Royaume-Uni, les ministères sont assujettis à la *Public Records Act* (loi sur les documents publics) et au projet de code sur la gestion des documents en vertu de la loi sur l'accès à l'information de ce pays, que propose le Grand chancelier. Le paragraphe 8 (1) de ce code demande à toute unité fonctionnelle d'une quelconque autorité de [traduction] « disposer d'un système adéquat pour documenter ses activités ». Les documents portant sur une activité fonctionnelle [traduction] « doivent être suffisamment complets et exacts pour faciliter les vérifications et les examens, protéger les droits juridiques et autres ainsi que faire la preuve que les dossiers tenus sont crédibles et documentés ».

Les gouvernements d'Australie et de Nouvelle-Zélande sont depuis longtemps à l'avant-garde de la gestion de l'information et de l'archivage. La norme australienne AS 4390 – *Records Management* (1996), adoptée pour l'ensemble des organismes du Commonwealth australien, stipule qu'il incombe aux organismes de créer [traduction] « des documents complets et exacts » sur toute activité et décision conformément aux exigences de la norme. Selon l'*Australian Law Reform Commission* (commission de réforme du droit), l'un des principaux éléments d'un système de dossiers efficace pour le Commonwealth de l'Australie consiste en une mesure législative vigoureuse qui oblige la création et la conservation de dossiers complets et exacts, de même que leur accessibilité (recommandation faite dans le nouveau projet de loi sur les archives et les dossiers, *Archives and Records Act*). La Nouvelle-Zélande et divers États australiens ont clairement enchaîné la création de documents et la tenue de

respect des exigences juridiques et la satisfaction d'autres besoins. Toutefois, dans une bureaucratie gouvernementale vaste et de plus en plus complexe, il n'est plus possible de supposer que les ministères viennent de façon constante à créer et à conserver les documents appropriés. Outre les pressions quotidiennes du travail, les facteurs qui contribuent à cette situation sont, entre autres :

- *L'incertitude des employés* gouvernementaux face au moment le plus opportun de documenter leurs activités et à la meilleure façon de le faire parmi le vaste choix de moyens de communication : courriel, boîtes vocales, télécopies, notes de service et autres médias, formats et technologies;

- L'émergence croissante d'un contexte de communication *informelle* où on ne prend parfois pas la peine de créer un dossier détaillé et documenté sur une décision ou une mesure importante qui est prise;

- L'émergence de *milieux de travail à fonctions multiples* et de partenariats entre gouvernement et secteurs non gouvernementaux qui viennent souvent brouiller l'attribution de la responsabilité en matière de création et de conservation des documents pertinents;

- les préoccupations face aux exigences en matière d'accès à l'information.

On note au sein de bon nombre de gouvernements une tendance générale à être plus explicites dans les dispositions législatives concernant la création de documents et les autres responsabilités des fonctionnaires en matière de tenue de dossiers. Cependant, contrairement à

ces administrations, le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune mesure législative portant expressément sur « l'obligation de documenter » les activités et décisions importantes ou certains autres aspects de la tenue de dossiers.

Bien qu'il existe, dans l'administration fédérale, un cadre juridique portant sur certains éléments importants de la gestion de l'information, l'ensemble des dispositions en vigueur traitent de questions précises (p. ex. l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, l'archivage, etc.) et supposent implicitement, pour la plupart, que l'information existe et que les documents appropriés sont créés et conservés. Ironiquement, l'existence de la *Loi sur l'accès à l'information* nuit parfois à une saine tenue de dossiers. Ainsi, dans des situations potentiellement conflictuelles ou controversées, les fonctionnaires sentent parfois la nécessité de mettre en balance la tenue d'un compte rendu détaillé des paroles échangées et des gestes posés et la possibilité que d'autres personnes aient accès à celui-ci et demandent des comptes sur son contenu. Ainsi, les principaux comités gouvernementaux sont de plus en plus nombreux à ne conserver aucun ordre du jour ni compte rendu des décisions de leurs réunions.

La Politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement du Conseil

du Trésor mentionne brièvement la nécessité d'« identifier les projets, programmes et politiques et (de) les documenter afin de garantir la gestion continue des institutions fédérales et d'enregistrer l'évolution de celles-ci au fil des ans. » Bien que cet énoncé invite à l'adoption d'une méthode adéquate, il

Il est tout à fait normal que les personnes et les ministères créent et acquièrent des documents pour étayer et soutenir la réalisation de leurs tâches, le

Les dispositions législatives sur la tenue de dossiers : l'obligation de documenter

L'une des faiblesses déterminantes du système réside dans la répartition du leadership, de la coordination et de la supervision en matière de gestion de l'information. Aucun mandat ne vient clairement établir les responsabilités et les activités qui incombent aux **organismes centraux** du gouvernement, ni le rôle du **Parlement** dans la tâche consistant à voir à ce que les questions entourant l'information soient soulevées, supervisées et gérées pour assurer l'efficacité du gouvernement et la reddition de comptes par celui-ci.

- le **cadre** des politiques, des normes et des pratiques gouvernementales en matière de gestion de l'information est inadéquat;
- les **critères** visant à aider les institutions gouvernementales à déterminer les documents à créer et à conserver n'ont pas été établis;
- aucune politique ni orientation claire n'a été formulée pour évaluer l'**efficacité** de la gestion de l'information;
- les **professions et les cultures axées sur l'information** sont fragmentées, non coordonnées et sous-développées, et la responsabilité en matière de gestion de l'information n'a pas été dévolue comme il se doit aux niveaux supérieurs.

Cependant, ces initiatives sont incompatibles entre elles et loin d'être solidement établies. Les ministères et les organismes centraux doivent encore exploiter les possibilités opérationnelles et stratégiques qu'offre la promotion d'une saine gestion de l'information. Encore plus important est le fait que les lois, les normes et autres infrastructures nécessaires pour assurer l'intégrité et l'accessibilité de l'information gouvernementale ne sont pas entièrement instaurées, que les intérêts des citoyens à ce chapitre ne sont pas complètement protégés et que les modifications à apporter dans ces domaines sont trop souvent dictées par des priorités bureaucratiques et techniques, et non par les besoins du public. Le leadership du Parlement a brillé par son absence.

Occasions de changement

Dans l'administration fédérale, les principaux facteurs qui empêchent le changement d'orientation nécessaire pour assurer une information disponible, accessible et de qualité sont, entre autres, les suivants :

- **L'obligation de documenter** les activités gouvernementales importantes et de **tenir des dossiers** dans un système de classement, pourtant partie intégrante d'une administration publique responsable, est souvent négligée, et le cadre juridique qui s'y rattache est inadéquat;
- aucun cadre de **reddition des comptes** gouvernemental, global et adéquat, n'est en place pour clairement souligner l'importance de la tenue de dossiers et en établir la responsabilité;

dépend d'une saine gestion de l'information ainsi que d'une infrastructure d'information beaucoup plus solide. Les efforts consentis pour instaurer un système électronique de prestation des services seront vains si l'information offerte n'est pas disponible ou fiable, ou encore si elle est incomplète, périmée ou sans importance.

L'incitation à une meilleure gestion de l'information provient également des rapports à ce sujet, entre autres ceux des commissaires à l'information précédents, ainsi que des commentaires faits par des fonctionnaires respectés, comme l'Archiviste national, le Vérificateur général et le Dirigeant principal de l'information du Canada. De plus, un certain nombre de controverses publiques, comme celle entourant le Fonds transitoire pour la création d'emplois de DRHC, ont permis d'illustrer les coûts politiques, juridiques et autres de mauvaises pratiques en matière de tenue de dossiers.

Au printemps 2000, un important rapport a été rédigé à l'intention du Dirigeant principal de l'information et de l'Archiviste national du Canada. Intitulé *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, ce rapport offre la toute première analyse approfondie sur l'état de la gestion de l'information dans l'administration fédérale. Il clarifie l'importance de la gestion de l'information, décrit le paysage actuel en la matière dans l'administration fédérale, souligne les principaux enjeux et formule un certain nombre de recommandations intéressantes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes travaillent actuellement à la mise en oeuvre de certaines de ces propositions.

d'institutions du secteur privé, comme le Massachusetts *Institute of Technology*. Nos ressources fédérales en information devraient être diffusées afin de contribuer le plus possible à l'épanouissement intellectuel et à la croissance organisationnelle.

Les philosophies de gestion peuvent changer et, en fait, le font lorsqu'elles subissent des pressions. Afin d'améliorer la gestion de l'information et l'accès à l'information dans l'administration fédérale, les pressions qui doivent se faire sentir sont, entre autres : le poids des demandes d'ouverture et de transparence provenant de l'interne, du public et des médias; le risque et le coût possible de la responsabilité juridique, financière et politique ainsi que celle liée aux programmes; l'incidence de modalités rigoureuses en matière de reddition des comptes; la force des normes en vigueur en matière de gestion de l'information, de même que la reconnaissance et la récompense du bon rendement.

Heureusement, on porte davantage attention à la gestion de l'information...

Heureusement, l'importance d'une saine gestion de l'information est de plus en plus reconnue dans les organismes publics, à l'instar des entreprises du secteur privé. Les cadres supérieurs prennent conscience qu'une plus grande attention portée à la gestion et à l'utilisation de l'information leur permettra de mieux planifier et exécuter leurs programmes et leurs services. Toutefois, dans l'administration fédérale, cette prise de conscience provient davantage du fait de plus en plus reconnu que la réussite de l'initiative "Gouvernement en direct"

La culture organisationnelle doit changer...

Aucun de ces défis ne peut être relevé sans que les représentants élus, les cadres supérieurs et les fonctionnaires n'accordent une grande importance à l'ouverture et à la transparence dans la conduite des affaires publiques. Cette importance doit être réitérée dans une loi, soutenue dans les hautes sphères politiques, communiquée en tant qu'attente fondamentale de la part de la fonction publique, constamment démontrée dans la pratique et récompensée comme il se doit. Voilà les éléments essentiels d'une culture qui valorise l'information et qui prend les mesures nécessaires pour assurer sa disponibilité, son accessibilité et sa qualité.

Dans une telle culture, la coopération et la collaboration constituent les façons habituelles de faire. Toutefois, dans une bureaucratie vaste et fragmentée, la nature humaine et la vive concurrence qui s'exerce pour obtenir l'attention et les ressources favorisent souvent une

attitude de « ghetto » ou un « cloisonnement » lorsqu'il est question

d'information, malgré les efforts que consentent les fonctionnaires pour

travailler de concert. Selon cette mentalité, les documents et les données

sont souvent perçus comme des biens personnels ou appartenant au ministère

ou au service. Le désir d'échanger l'information pour atteindre les buts de

l'ensemble de l'administration fédérale et répondre aux besoins du public entre

en conflit avec la tendance d'accumuler l'information dans la poursuite

d'objectifs personnels ou ministériels. La clé pour profiter des avantages d'un

gouvernement « informatisé » consiste à inciter les membres de la fonction

publique à suivre l'exemple

la création d'un environnement informatique, on ne cesse de produire, de saisir, de stocker et de diffuser de l'information sous forme électronique grâce aux réseaux locaux et étendus, à Internet et aux intranets, aux dépôts de données, aux kiosques électroniques et autres technologies. Celles-ci offrent d'importants avantages lorsqu'il s'agit d'assurer plus efficacement l'information des procédés opérationnels, l'élimination des tâches inutiles, la diffusion de l'information, l'exécution des programmes et la prestation des services. Toutefois, la rapidité des changements technologiques et la complexité croissante des formats de documents et de données viennent compliquer la tâche de voir à ce que l'information soit disponible, accessible, vérifiable et protégée. Les problèmes que pose la conservation des données électroniques sous des formes utilisables pendant de longues périodes représentent une menace certaine pour la mémoire institutionnelle.

À mesure que les systèmes informatiques prolifèrent, on continue de se procurer, d'utiliser, de diffuser et de stocker des tonnes de documents papier au sein des bureaux et des dépôts d'archives du gouvernement. Dans bon nombre de cas et pour de nombreuses personnes à la recherche de renseignements, le papier demeure un moyen pratique et efficace de recevoir, d'échanger et de conserver l'information. Les prédictions d'un gouvernement sans papier ne se sont donc pas concrétisées.

La « tenue de dossiers » sert d'assise à une administration publique efficiente, efficace et responsable. Les

renseignements et les connaissances consignés et disponibles dans les documents gouvernementaux

représentent un important

investissement dans la propriété

intellectuelle. En outre, le choix et

l'archivage des documents ayant une

portée à long terme assurent la

pérennité de la mémoire institutionnelle

et témoignent des aspirations, des

réalisations et, bien sûr, des lacunes

d'une nation. En bref, le gouvernement

fédéral détient une obligation fiduciaire,

soit celle de produire, de conserver et de

protéger ses documents avec grand soin,

envers les propriétaires ultimes de ces

documents : les citoyens du Canada.

À une époque où Internet et les autres technologies de communication

confèrent un plus grand pouvoir aux

particuliers et aux entreprises, les

citoyens attendent davantage des

pouvoirs publics. Ils sont mieux

informés des affaires publiques, en

général, et de leur droit à l'information,

en particulier. Malgré tout, en cette ère

de l'information, la capacité du

gouvernement du Canada de gérer ses

ressources en information et d'offrir un

accès à celles-ci court un grave danger.

Le paysage de l'information s'est

transformé...

Dans l'administration fédérale, le

paysage de l'information a subi une

transformation radicale, rendant ainsi

encore plus difficile la tâche de gérer les

données et les documents

gouvernementaux ainsi que de

permettre l'accès à ceux-ci. Certains de

ces changements ont également touché les autres gouvernements et leurs

organismes, entre autres :

- L'accroissement rapide du nombre de documents et la diversité des médias

- et des formes de consignation;

- L'émergence d'un éventail sans cesse

- croissant de systèmes informatiques de

- d'information et de technologies de

- communication de plus en plus

- complexes;

- Les fréquentes restructurations

- gouvernementales qui viennent

- brouiller l'attribution de la

- responsabilité en matière de

- production et de conservation des

- documents nécessaires;

- les compressions d'effets et autres

- mesures de réduction des coûts qui

- influent sur les priorités ministérielles

- et le temps que les employés peuvent

- consacrer à gérer leur information;

- le déclin des activités centralisées de

- gestion des documents au sein des

- ministères et le manque de

- connaissances et de compétences du

- personnel en matière de gestion de

- l'information.

Les technologies de l'information

offrent de nouvelles possibilités

et posent des défis particuliers...

Comme c'est le cas ailleurs dans le

secteur public ainsi que dans le secteur

privé, la montée en puissance des

nouvelles technologies de l'information

transforme radicalement le fonction-

nement des organisations, qui se

trouvent à la fois confrontées à

d'énormes possibilités et à des défis sans

précédent. Dans le cadre du virage vers

CHAPITRE II RAVIVER LA GESTION DE L'INFORMATION

Dans le présent chapitre, notre propos devient plus clinique, technique, voire bureaucratique. Il est pourtant au cœur du projet visant à renforcer la reddition de comptes dans l'administration fédérale. Mais qu'est-ce donc que cette « chose » appelée gestion de l'information?

Le terme **gestion de l'information** utilisé dans le présent chapitre renvoie aux politiques, aux normes, aux méthodes et aux techniques encadrant la production, la conservation et/ou le contrôle, l'utilisation et l'élimination de l'information nécessaire au soutien des activités* et de la reddition des comptes, ainsi qu'au droit d'accès du public. La gestion de l'information exige l'exécution d'une variété de tâches stratégiques et opérationnelles, notamment :

- la planification des besoins en information;
- la gestion du cycle de vie de l'information consignée sous forme électronique, imprimée ou sur tout autre média (soit le recensement, l'organisation, le stockage, la recherche et l'élimination);
- l'élaboration de stratégies de documentation pour assurer le niveau de tenue de dossiers nécessaires au respect des exigences opérationnelles et juridiques de même qu'aux besoins en matière de vérification et de reddition des comptes;

- l'élaboration de politiques et l'adoption de méthodes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels;
 - la conception et la gestion de systèmes et d'architectures de traitement de l'information;
 - la saisie, l'échange et l'utilisation des renseignements et des connaissances pour soutenir les processus décisionnels et les interventions de l'organisme;
 - la conservation de l'information (archivage à long terme).
- Le gouvernement constitue une vaste entreprise d'information. Dans la conduite de ses affaires, le gouvernement du Canada, ses organismes et ses institutions produisent, recueillent, conservent, utilisent et diffusent de l'information dans une vaste gamme de médias et de formes. Cette information appuie et étaye l'ensemble des processus décisionnels, des activités gouvernementales et des procédures judiciaires, ainsi que la mesure de leurs résultats et de leurs retombées. Elle constitue la preuve irréfutable des activités effectuées ainsi que des décisions et des engagements pris par le gouvernement, tout en témoignant des interactions que ce dernier a avec le public et d'autres entités.

* Il est désormais de mise dans l'administration fédérale de parler d'« activités » ou de « secteurs d'activité » pour désigner les tâches qu'une institution doit remplir en vertu de son mandat. Même si ce terme atténue la nature complexe et unique de la fonction gouvernementale, le raccourci qu'il permet sera utilisé dans le présent chapitre.

d'éducation pour le personnel ministériel sera différent, à certains égards, de celui qui s'adresse aux gestionnaires ou aux cadres supérieurs dans les secteurs opérationnels – mais il faut des programmes d'éducation permanents dans chaque ministère. Troisièrement, chaque ministère doit adopter un plan de traitement des demandes qui réduit au minimum le nombre de points de décision/approbation, établit des délais de prise de chaque mesure (c.-à-d., recherche, examen, approbation) et suit les progrès, assure le suivi et prévient des conséquences en cas de non-conformité. Une saine gestion de l'information jouera un rôle essentiel dans une saine gestion de l'accès. Cette question fait l'objet du chapitre II.

Quatièrement, il est crucial que les coordonnateurs de l'AIPRP soient des membres de confiance de la haute direction à qui on a complètement délégué la tâche de répondre aux demandes d'accès sans de multiples paliers d'approbation ou d'autorisation. Il arrive trop souvent que les coordonnateurs soient des préparateurs de dossiers sous-classifiés qui doivent s'en remettre à des cadres supérieurs pour prendre les vraies décisions. Pour ce qui est du processus d'approbation, les sous-ministres devraient suivre ce simple conseil : trouvez un coordonnateur de confiance et laissez-lui les coudées franches!

Enfin, la haute direction doit prendre conscience que l'attitude de ses membres à l'égard de l'accès se répand comme un feu de brousse dans tout le ministère. Si les employés sentent que la conformité n'est pas une priorité pour les dirigeants, on verra de plus en plus

de retards, de droits gonflés, d'antagonisme envers les demandeurs, de visites d'enquêteurs. Lorsque les dirigeants décident de ne pas tenir de comptes rendus de réunions et qu'ils avisent les employés de ne rien consigner, lorsqu'ils perpétuent les mythes au sujet des demandeurs abusifs, lorsqu'ils tolèrent que les besoins du ministre aient préséance sur les droits légaux, lorsqu'ils ne favorisent pas une culture de transparence en général –, leurs employés comprennent parfaitement bien le message.

Souvent, des cadres supérieurs disent : « Je ne suis pas obligé d'aimer cette loi, j'en ai qu'à lui obéir! » – cette attitude récalcitrante est nocive pour les paliers inférieurs. Peu importe que la loi sur l'accès soit bien rédigée : elle ne sera une bonne loi que si les fonctionnaires la rendent efficace. Les tribunaux, le public, les députés, les médias, presque tous les groupes de la société croient fermement au droit d'accès; ils appuient un renforcement de la loi sur l'accès; ils sont convaincus que la transparence améliore notre règle et renforce notre démocratie. Les cadres supérieurs doivent prêter l'oreille à ce message et montrer de l'enthousiasme au sein de leurs ministères pour ce programme qui n'est pas prêt de disparaître.

malavisée aux besoins du ministre et, au moment de rendre des comptes, qui porte le blâme et se couvre de honte? À cet égard également, on s'attendra à ce que le groupe de travail propose des solutions et montre la voie.

Pourquoi ces problèmes persistent-ils?

Pourquoi ces problèmes sont-ils si intransigeants? Leurs causes aideront à trouver le genre de solutions qui s'imposent. Ces causes n'ont rien de mystérieux; les problèmes ont été étudiés à n'en plus finir par le Commissaire à l'information, le Conseil du Trésor, Justice Canada, divers comités de SM et de SMA et un comité parlementaire. Voici les causes :

1. des ressources inadéquates;
2. l'absence de programmes d'éducation ciblées;
3. de mauvaises procédures et pratiques (y compris la mauvaise gestion de l'information);
4. la délégation inadéquate aux coordonnateurs de l'accès et la mauvaise classification de ceux-ci; et
5. la lenteur des ministres/sous-ministres et des cadres supérieurs à changer d'autorité la culture du secret.

Dans certains sens, cette liste est par ordre inverse d'importance, car le manque de leadership constitue un facteur dans tous ces problèmes. La pénurie de ressources qui a frappé de nombreux bureaux d'AIPRP au cours des huit dernières années est directement attribuable à l'hypothèse non fondée que l'AIPRP pouvait être

Des solutions aux problèmes

Quels remèdes ces causes exigent-elles? Ceux qui sont susceptibles d'être les plus efficaces ne nécessitent pas de modifications législatives. Les voici :

traitée comme tout autre programme aux fins de compressions budgétaires. Ce fut un manque de leadership que de supposer qu'un ministère puisse se soustraire à une obligation juridique (c.-à-d., répondre en temps opportun) parce que le gouvernement avait imposé un programme de restriction. Il aurait fallu montrer plus de finesse!

Premièrement, les groupes d'AIPRP ministériels et les secteurs opérationnels compétents doivent disposer de ressources suffisantes pour répondre au volume prévu de demandes d'accès en fonction des tendances historiques. Il n'est pas nécessaire de les doter en prévision des périodes de pointe; il suffit à cette fin de pouvoir compter sur un plan de contingence, comme un bassin d'entrepreneurs, une entente avec le Conseil du Trésor en vue de faire appel à des spécialistes d'ailleurs et/ou un plan visant à faire approuver rapidement des postes supplémentaires. Le Conseil du Trésor a déjà avisé tous les ministères qu'il accueillera favorablement des demandes de nouvelles ressources destinées à faire en sorte de remplir les obligations en matière de délai de réponse.

Deuxièmement, tous les employés qui jouent un rôle dans le traitement des demandes d'accès doivent être mis au fait de leurs obligations sur une base obligatoire, régulière et ciblée. Autrement dit, le programme

gonflées (et à l'exigence de dépôts exorbitants). On s'attendra à ce que le groupe de travail propose des sanctions ou des désincentifs pour ce genre de comportement.

Enfin, chaque fois qu'il se produit un changement de ministre et un remplacement de personnel exonéré, le cabinet du ministre bouleverse le processus – ralentissement, établissement du délai de communication, imposition d'exceptions malgré l'opposition des professionnels. On accorde trop souvent la préséance aux besoins de communications des ministres par rapport aux droits reconnus des demandeurs d'accès. Ce n'est pas simplement troublant, c'est illégal, et les sous-ministres ont l'obligation de voir à ce que leurs ministres comprennent et remplissent leurs obligations juridiques.

Pour avoir déjà été ministre d'Etat, le présent Commissaire sait que la bonté peut parfois perdre des ministres. Il y a, d'une part, l'enthousiasme bien intentionné du personnel exonéré qui voit uniquement la dimension politique des questions et qui ne comprend pas que même les ministres doivent obéir aux lois. D'autre part, il y a la déference des sous-ministres qui n'aiment pas dire « NON » aux ministres. Il arrive trop souvent que des fonctionnaires s'abstiennent d'« exposer la vérité au pouvoir » dans l'espoir que le Commissaire à l'information joue le porteur de mauvaises nouvelles auprès du ministre.

Les demandes d'accès de journalistes et de députés de l'Opposition font l'objet d'un service plus lent, d'un examen plus approfondi et d'un traitement plus conservateur à cause d'une sensibilité

à la « dérobade du secret » en abolissant l'article 24 de la Loi. Toutes les études jusqu'ici révèlent que, sauf pour ce qui est de l'article 69 (qui devrait devenir une exception) et de l'article 24 (qui devrait être aboli), la Loi a établi un équilibre remarquable entre la transparence et le secret.

Les irrégularités

Le troisième secteur de préoccupation dans l'application de la Loi a trait aux irrégularités relatives à la manutention de documents, aux recherches, à l'estimation des droits, à l'application de prorogations et à l'ingérence politique. Ne perdons pas de temps avec le problème de l'altération et de la destruction de documents. Il était suffisamment grave pour inciter le Parlement à adopter à l'unanimité un projet de loi d'initiative parlementaire selon lequel le fait de se livrer à certaines pratiques de manutention de documents dans le but de dénier un droit d'accès constitue une infraction. Si jamais le groupe de travail s'avisait de toucher à cette nouvelle infraction, il soulèverait les hauts cris des députés de tous les partis ainsi que du public dont l'indignation soulevée par des cas de destruction avait poussé les députés à présenter et à appuyer la modification. Le Commissariat fait actuellement enquête sur des plaintes contre un ministre qui aurait appliqué des prorogations d'une durée de trois ans pour répondre à de simples demandes d'accès à quelques documents. Nous constatons régulièrement des cas où les recherches ont été tout à fait inadéquates et peu professionnelles et où les demandeurs jugés « à problème » se butent à des estimations de droits

public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

(2) La présente loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public. »

Malgré la forte exhortation législative à la transparence et les exceptions limitées au droit d'accès, la Loi est trop souvent appliquée comme une loi relative au secret. Beaucoup trop souvent, c'est le test suivant qui guide les fonctionnaires : « En cas de doute, gardons le secret. » Il s'agit d'un test que la Cour fédérale a expressément rejeté.

De même, on ne déploie que des efforts sporadiques pour rendre l'information du domaine public sur une base proactive, sans attendre des demandes d'accès. Même après 18 ans, aucun ministère, que nous sachions, ne procède à une analyse annuelle du contenu des demandes reçues et répondues, en vue de cerner l'information qui pourrait être rendue publique dans le cours normal des choses – peut-être sur un site Web.

Pourquoi vous plaindre du fardeau des demandes d'accès tant que tous les efforts dépendant de vous, à titre de fonctionnaires, n'auront pas été déployés pour communiquer l'information proactivement, informellement et automatiquement?

L'histoire de l'année au sujet du secret excessif a trait au refus du gouvernement de rendre publics, une fois que les décisions du Cabinet sont prises, les renseignements de base, l'analyse de problèmes et les options stratégiques présentées au Cabinet pour fins d'étude menant à ces décisions. Le premier ministre Pierre Trudeau avait demandé aux fonctionnaires de communiquer ces renseignements avant même que la Loi n'entre en vigueur. L'information n'a pas été rendue publique. Le premier ministre Joe Clark a reiteré cette politique; l'information n'a toujours pas été rendue publique. Le Parlement a enchaîné cette politique à titre d'exigence juridique à l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information et, pourtant, le BCP continue de résister. Cette année, la Cour fédérale a, à la demande du Commissaire à l'information, ordonné au gouvernement de mettre fin à ces 18 ans de secret injustifié qui, selon le juge Blanchard, [traduction] « pourrait être considéré comme une tentative de se soustraire à la volonté du Parlement » (voir à ce sujet les pages 123 à 125).

Voilà un autre point à l'égard duquel on surveillera de près les travaux du groupe de travail : quel traitement réservera-t-on aux documents confidentiels du Cabinet? Toutes les études donnent à entendre que l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet devrait devenir une exception susceptible de révision et que la définition devrait en être beaucoup plus restreinte. À l'heure actuelle, l'exclusion se prête aux abus.

En outre, dans le cas du secret excessif, le groupe de travail sera évalué selon qu'il recommande ou non une exception objective pour les documents concernant l'unité nationale et qu'il met fin ou non

ne pas laisser d'autres la faire et se contenter d'en récolter les fruits par l'intermédiaire du système fiscal?

Après la première surprise, le peu d'utilisation, la seconde est que même après 18 ans d'efforts, plusieurs des principaux ministères sont incapables d'offrir un programme d'accès efficace aux citoyens. Pourquoi une telle incompétence de gestion apparente dans ce domaine?

Les problèmes du système qui persistent peuvent être groupés dans trois catégories :

1. les retards
2. le secret excessif
3. les irrégularités, notamment :

 - les mauvaises pratiques de manutention de documents
 - l'utilisation de droits/prorogations de délais comme obstacle à l'accès
 - les recherches inadéquates
 - l'ingérence politique

Les retards

Le deuxième secteur problème dans l'application de la Loi est celui du secret excessif.

Le statut de la Loi sur l'accès à l'information est quasi-constitutionnel. Le droit d'accès existe « nonobstant toute autre loi fédérale ». Le Parlement a exceptionnellement énoncé l'objet de la Loi dans un langage clair :

« 2..(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du

effectuer pour donner suite à la demande;

2. les consultations nécessaires avec d'autres ministères, d'autres gouvernements ou des tiers du secteur privé pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai.

Dans ces cas-là, le ministère peut proroger le délai de réponse pour aussi longtemps qu'il le désire, sous réserve uniquement que cette période soit justifiée par les circonstances. Si le délai fixé est de plus de 60 jours suivant la date de réception, le Commissaire doit être avisé de la prorogation.

Pourtant, de nombreux ministères n'ont pu respecter de façon constante ce généreux régime de délai de réponse. On surveillera de près le groupe de travail pour voir s'il recommande des mesures, notamment des peines, pour mettre fin au honteux dossier de 18 ans de non-respect de l'obligation de répondre aux demandes d'accès en temps opportun.

Le secret excessif

Il est donc légitime de craindre qu'un projet de réforme, élaboré par des initiés de l'État sans l'avantage d'un examen parlementaire exhaustif public, tienne compte des préoccupations de la bureau-cratie au détriment de celles du public.

Dans les milieux gouvernementaux, on croit généralement que des demandeurs frivoles et des demandeurs multiples ou commerciaux abusent du droit d'accès. Cette conviction est manifestement

faus-

La Loi sur l'accès à l'information est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983. Près de 18 ans d'expérience avec la Loi ne se sont pas révélés sans surprise, la principale étant le fait que les Canadiens y ont peu recours. Avant l'adoption de la Loi, le gouvernement avait prévu que l'ensemble des institutions gouvernementales (quelque 150) visées par la Loi recevraient environ 50 000 demandes. De fait, il a fallu accumuler les demandes durant plus de 10 ans pour atteindre cette prévision. L'année dernière – 1999-2000 – a été celle au cours de laquelle on a reçu le plus grand nombre de demandes depuis l'adoption de la Loi – environ 19 000.

Ce qu'il faut retenir, c'est que le mythe populaire selon lequel le nombre de demandes d'accès est élevé au point de nuire à l'administration efficace du gouvernement est sans fondement.

Il y a aussi la plainte au sujet des utilisateurs soi-disant « multiples », ceux qui présentent de nombreuses demandes, souvent aux fins de revendre les renseignements (souvent avec une valeur ajoutée). De dire les fonctionnaires : « La Loi n'a sûrement pas pour objet de favoriser le lucre personnel! » Ici encore, on s'indigne à tort et à travers.

Dès le départ, on savait que des entrepreneurs auraient recours à la Loi pour obtenir des renseignements de l'État à des fins commerciales. Toutes les compétences fonctionnant en régime de liberté d'information ont connu cette expérience. Il n'est que logique, du point de vue financier, de permettre aux entrepreneurs de « prospecter » dans les biens de l'État pour y trouver de l'information revendable. Premièrement, les nouvelles entreprises de services d'information sont des contribuables, et le système fiscal est un percepteur de recettes plus efficace que ne pourrait l'être les régimes de droits même les plus élevés.

Deuxièmement, les demandeurs de renseignements donnent au gouvernement de précieux indices sur l'endroit où se cache son « trésor » d'information – et, s'il le souhaitait, le gouvernement pourrait entreprendre d'exploiter lui-même l'information. Par exemple, Revenu Canada, du temps où il existait, a décidé d'élaborer une version « à vendre » de ses décisions anticipées après qu'un demandeur d'accès eut obtenu l'information et lancé un service de rapports commerciaux concernant les données.

Une fois que Revenu Canada eut mis sur pied son propre service, toutes les demandes d'accès connexes cessèrent (mais, aussi, les recettes fiscales provenant du service privé – qui dut abandonner les affaires).

Si le gouvernement n'est pas prêt, disposé et apte à exploiter ses propres ressources en information, pourquoi alors ne pas laisser un entrepreneur le faire? Si une institution fédérale n'est pas assez astucieuse pour exploiter ses propres ressources en information, pourquoi alors

Il importe d'aborder la réforme les yeux grands ouverts. Dans cette optique, il faut reconnaître que la *Loi sur l'accès à l'information* fonctionne remarquablement bien. Des centaines de milliers de documents sont communiqués chaque année. Pour chaque plainte que le Commissaire à l'information reçoit, au moins 10 autres personnes ont obtenu un bon service du gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Loi a besoin d'être modernisée et améliorée – pas d'être refondue. Les plus graves lacunes du droit d'accès ne viennent pas du libellé de la Loi, mais des actes de ceux et celles qui appliquent la Loi. La réforme doit mettre l'accent sur les secteurs où elle s'impose le plus.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, toutes les provinces et tous les territoires (sauf l'I.-P.-E., dont la législation est actuellement saisie d'un projet de loi) ont adopté des lois, et nombre d'entre eux les ont déjà révisées et renforcées. À quelques exceptions près, la loi fédérale n'a pas changé depuis 18 ans.

Pourquoi la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale se révèle-t-elle un objectif si insaisissable? On n'a pas tenu compte des recommandations unanimes de réforme que le Comité permanent de la justice et le solliciteur général avaient formulées en 1986. Il en a été de même des recommandations de réforme que trois commissaires à l'information ont faites depuis 1986. Au moins une douzaine de projets de loi d'initiative parlementaire, proposant des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information*, sont morts au feuilleton

sans appui du gouvernement, le plus récent et aussi le plus notoire étant celui de John Bryden dont le gouvernement a décidé de torpiller la série exhaustive de modifications. Un seul projet de loi d'initiative parlementaire modifiant la Loi a été adopté depuis 1983. Plusieurs projets de réforme ont été élaborés au sein du gouvernement, mais le Cabinet les a rejetés ou le Bureau du Conseil privé les a bloqués dès leur arrivée. Les gouvernements conservateurs comme les gouvernements libéraux ont reculé devant la tâche de soutenir le fier principe de transparence que les deux partis avaient défendu au départ en présentant la *Loi sur l'accès à l'information*. Les motifs des échecs du passé donnent des indices sur les pièges qui attendent l'examen actuel. Le secret au gouvernement est profondément enraciné – principalement aux échelons supérieurs de la bureaucratie. Le secret plonge les fonctionnaires dans un anonymat relatif au service de la « responsabilité ministérielle ». Le secret donne aussi aux gouvernements un meilleur contrôle sur la gestion de la communication de l'information au public. La loi sur l'accès – comportant pour quiconque est présent au Canada un droit positif d'accès à la plupart des documents détenus par le gouvernement, accompagné d'un délai de réponse – constitue une attaque frontale à ces deux vertus perçues du secret. C'est pourquoi tout incite les fonctionnaires à résister, voire à entraver, l'application de la loi.

principaux changements sont les suivants :

1. une « obligation juridique de documenter » l'organisation, les fonctions, les politiques, les procédures et les transactions de l'institution et d'inclure de tels documents dans le système de classement des dossiers de l'institution – en particulier dans le cas des dossiers électroniques;
2. une « obligation juridique de préserver » les dossiers pour une période adéquate selon leur objet et leur contenu;
3. un cadre de responsabilisation légiféré régissant les exigences et les procédures en matière de tenue de dossiers essentiels et de présentation de rapports afférents;
4. une démarche de leadership coordonnée pour l'achèvement du projet de revitalisation, sous la surveillance d'un comité parlementaire.

5. Tous nos remerciements à M. Andrew Lipchak, dont l'expérience et la sagesse dans le domaine de la gestion de l'information ont inspiré le Chapitre II.

RÉFORME DE LA LOI

Le chapitre III (pages 49 à 91) du présent rapport expose une série de modifications destinées à moderniser et à renforcer le droit d'accès sans compromettre les motifs légitimes du secret. Le Chapitre puise largement dans les recommandations faites par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, en 1986, et dans celles faites par John Grace, ancien commissaire à l'information, en 1994.

Le chapitre suivant (pages 25 à 48) contient une série de recommandations détaillées destinées à favoriser le rétablissement de la fonction de gestion de l'information au sein du gouvernement. Aucun projet – même pas celui de trouver une solution à l'imminente crise du recrutement dans la fonction publique ou de mettre en œuvre le gouvernement électronique – ne saurait être plus prioritaire à l'échelle du gouvernement. Ce qui est en jeu, c'est le droit du public de connaître le processus de régie, de le contester, d'y participer, de l'influencer et, en dernière analyse, d'en exiger une reddition de comptes.

Fort heureusement, on reconnaît de plus en plus l'importance d'une saine gestion de l'information pour la réalisation des stratégies et objectifs d'affaires du gouvernement. Cette reconnaissance a été stimulée notamment par la publication d'un rapport conjoint du Conseil du Trésor et des Archives nationales intitulé « Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation ». Les organismes centraux, les ministères et les institutions planifient et lancent de nouvelles initiatives destinées à renforcer la gestion de l'information. De nombreux projets mettent l'accent sur les engagements que le gouvernement a pris relativement à la prestation électronique de l'information et des services de l'État. La nécessité de changements, toutefois, va beaucoup plus loin que ces priorités opérationnelles. Le prochain chapitre préconise des réorientations fondamentales de la culture, des politiques, des lois et des services d'information en vue d'améliorer la gestion de l'information au service d'une régie efficace et responsable. Les

GESTION DE L'INFORMATION

Une solution au problème de la culture du secret ne solidifierait pas en soi les fondations effritées de la responsabilité au sein du gouvernement. Une décennie ou plus de négligence d'une saine gestion de l'information de base a rendu les ministères inaptes à créer, maintenir et utiliser efficacement une mémoire institutionnelle. On réinvente la roue, l'histoire se répète (pour le meilleur ou pour le pire), les ministres reçoivent des avis incomplets, les programmes sont plus facilement politisés, la capacité de vérifier les décisions est compromise, le dossier historique de notre époque s'érode, le droit d'accès à l'information est miné et la régie qui était le domaine du professionnel devient celui de l'amateur.

Sur ce point également, le vérificateur général sortant s'est montré éloquent dans son rapport final au Parlement. M. Desautels a déclaré :

« Le problème de la non-divulgaration des mauvaises nouvelles est exacerbé par la mauvaise qualité des dossiers tenus dans les ministères. On peut attribuer une partie du problème à une certaine paranoïa à l'égard des règles d'accès à l'information et à la réticence traditionnelle des fonctionnaires à conserver en dossier les instructions des ministres ou les discussions entourant les motifs des décisions.

La disparition de la piste de vérification traditionnelle rend également la reddition de comptes plus difficile. Les efforts pour réduire les coûts administratifs indirects semblent avoir donné lieu à des

compressions disproportionnées dans la gestion des dossiers. Mon collègue, le Commissaire à l'information, a attiré l'attention sur la réduction du nombre de préposés à l'information, de bibliothécaires, de commis aux dossiers et de secrétaires au classement, situation qui, estime-t-il, a contribué énormément à l'absence de discipline dans la gestion des dossiers. Cela nuit non seulement à la capacité du public d'avoir directement accès aux dossiers du gouvernement, mais aussi à la mémoire institutionnelle des ministères. La capacité de vérifier les décisions en souffre également.

La piste de vérification est également endommagée par le recours aux technologies de l'information. Autrefois, la correspondance et les documents étaient sur papier et étaient physiquement classés dans le registre central des ministères. Aujourd'hui, les notes internes ont été remplacées par des courriels, qui ne sont pas classés au niveau central et qui s'évaporent lorsqu'il n'y a plus d'espace sur le serveur sur lequel ils sont stockés. La plupart des travailleurs du savoir tiennent de nombreux dossiers importants sur leur propre disque dur, auquel les gestionnaires des dossiers des ministères n'ont pas accès. Tout comme le Commissaire à l'information, je suis d'avis que ces pratiques détruisent peu à peu le fondement de la reddition de comptes au gouvernement fédéral. Je crains que sans l'utilisation de meilleures technologies, il ne devienne plus difficile de savoir comment et pourquoi d'importantes décisions sont prises. » (pp. 101-102)

Un ancien Commissaire à l'information, John W. Grace, a incité le gouvernement à plusieurs reprises à abandonner la « loyauté » comme valeur respectée des fonctionnaires et à la remplacer par « l'obéissance à la loi ». Pour les fonctionnaires, la loyauté sous-entend la loyauté au ministre et au gouvernement de l'heure. Interprétée ainsi, la valeur de la loyauté pourrait étouffer la candeur publique et l'obéissance à la loi. Voici ce que déclarait M. Grace :

« La seconde raison pour laquelle les démarches visant à favoriser l'éthique dans la Fonction publique, aussi bien fondées soient-elles, peuvent échouer tient à l'utilisation abusive, voire au détournement, de cette notion honorable qu'est la « loyauté ». Dans un article paru récemment dans *The New Yorker*, Henry Louis Bates Jr. a écrit au sujet de la loyauté : (traduction) « Le contexte naturel de la loyauté est une société reposant sur l'interdépendance : les lords et leurs vassaux, les suzerains et leurs sujets. » Pour dire les choses comme elles sont, la loyauté est souvent interprétée comme un code signifiant « qui se ressemble s'assemble ». On peut aussi, à des fins intéressées, en détourner le sens de manière à en faire une exhortation, pour les fonctionnaires, à ne pas faire montre de courage : à ne pas signaler les méfaits par crainte d'être considéré comme déloyal, ce qui représenterait un manquement impardonnable à l'organisation. » (Rapport annuel 1997-1998 du Commissaire à l'information, p. 7)

Une partie du problème est attribuable à la nature de la politique au Canada. On est peu enclin à divulguer au Parlement et au public la façon dont les programmes gouvernementaux fonctionnent, car si les choses vont mal, cela revient à donner des munitions aux adversaires. Et même lorsqu'un ministre n'est pas personnellement touché par un problème, les hauts fonctionnaires tiennent compte de cette possibilité. Les rédacteurs des rapports sur le rendement du gouvernement semblent s'efforcer d'en dire le moins possible pour ne pas exposer leur ministère à la critique. » (p. 100)

Le groupe de travail a une occasion en or d'établir un plan de démantèlement de la « culture du secret » qui prévaut. La vérité, c'est que la persistance de cette culture ne favorise pas la saine régie. La notion prévalente de responsabilité ministérielle doit absolument être redéfinie. Il faut établir nettement la distinction entre le secteur de responsabilité du ministre et celui des fonctionnaires supérieurs.

Pour permettre aux fonctionnaires de se dégager d'une culture qui les encourage à être des doreurs d'image dans leurs rapports avec le public, de fortes mesures de protection s'imposeront. À cette fin, le groupe de travail devrait appuyer des mesures de protection juridiques – comme des lois dénonciatrices – pour les fonctionnaires qui remplissent leur obligation de voir à ce que les cas de mauvaise administration ou d'écart de conduite soient dénoncés et corrigés.

morbide structure de gestion de l'information du gouvernement du Canada.

Dans ces deux secteurs – la culture et la gestion de l'information dans la fonction publique –, le bureau du vérificateur général du Canada et le Commissariat à l'information du Canada lancent les mêmes cris d'alarme. Les deux ont conclu que le changement culturel vers une fonction publique davantage axée sur les valeurs et l'éthique est resté glacialement lent. Les gestionnaires continuent d'invoquer le secret et de résister à un examen externe.

VALEURS/ÉTHIQUE

Dans son rapport final à la Chambre des communes intitulé : **Le point sur une décennie au service du Parlement**, le vérificateur général du Canada, Denis Desautels, a déclaré :

« Je pense que le maintien et la promotion de valeurs saines et de l'éthique sont un aspect essentiel d'une bonne régie, et qu'ils sont en définitive nécessaires pour que le public garde confiance dans les institutions démocratiques. Nous ne sous-estimons pas la difficulté de gérer avec succès des initiatives en matière de valeurs et d'éthique. Créer des structures, obtenir l'engagement actif des leaders politiques et des hauts fonctionnaires, et surmonter le scepticisme des fonctionnaires, tout cela posera des défis énormes. Cependant, les Canadiens ne méritent rien de moins que les normes les plus élevées de conduite dans l'administration fédérale. » (p. 28)

M. Desautels a mis le doigt sur une des principales raisons pour lesquelles l'engagement à l'égard de l'éthique et des valeurs dans la fonction publique est resté symbolique. C'est parce que les fonctionnaires canadiens s'accrochent à une notion dépassée de « responsabilité ministérielle » pour définir leurs rapports avec les ministres, les parlementaires et le public. Réduite à sa plus simple expression, cette notion dépassée comporte trois éléments : 1) le fonctionnaire a pour tâche de placer son ministre sous l'angle le plus favorable possible; 2) le fonctionnaire ne doit s'attribuer ni le blâme ni la gloire pour les résultats; 3) le fonctionnaire ne doit exercer aucun jugement indépendant dans l'établissement des mesures qui servent l'intérêt public.

Ce système de croyances encourage les fonctionnaires à taire les mauvaises nouvelles jusqu'à ce que les problèmes aient été réglés ou qu'une stratégie visant à réduire au minimum les incidences sur le ministre ou le gouvernement ait été élaborée. Le simple fait que cette démarche échoue plus souvent qu'elle ne réussisse n'est pas parvenu à tédier la foi en elle. Le fonctionnaire qui reconnaît les avantages, sur le plan de la régie, de la candeur auprès des parlementaires et du public est rapidement muselé par des mesures disciplinaires.

M. Desautels décrit ainsi cet état de choses :

« D'autres pays améliorent rapidement leur reddition de comptes, et le Canada risque de se laisser devancer.

2. moins de documents visés par la Loi, comme les documents détenus aux cabinets de ministres ou au cabinet du Premier ministre;
3. un élargissement du secret entourant le Cabinet, en supprimant la fenêtre actuelle sur le processus qui permet l'accès aux explications de base, à l'analyse des problèmes et aux options de politique une fois que les décisions du Cabinet auxquelles elles ont trait ont été rendues publiques (ou quatre ans plus tard, si les décisions n'ont pas été rendues publiques);
4. un nouveau droit conféré au gouvernement, qui lui permettrait de refuser de répondre à toute demande d'accès qu'il juge abusive;
5. une limite au nombre de demandes d'une personne, dans un délai prescrit;
6. une augmentation des droits de demande (5 \$ à l'heure actuelle);
7. la suppression des cinq heures de temps de recherche;
8. l'introduction de droits pour la consultation de documents;
9. une hausse des droits facturables pour la recherche et la préparation;
10. un régime de droits fondé sur le nombre de pages communiquées;
11. un accroissement du délai de réponse (30 jours à l'heure actuelle);
12. un élargissement des motifs pour lesquels des prorogations du délai de réponse peuvent être demandées;

13. une obligation pour les demandeurs insatisfaits de recourir à un processus d'examen ministériel avant de pouvoir présenter une plainte au Commissaire à l'information;
 14. l'introduction de droits pour la présentation d'une plainte au Commissaire;
 15. une réduction des pouvoirs d'enquête du Commissaire, comme la suppression de ses pouvoirs de cour supérieure d'archiver d'obliger la comparution de témoins et la production de documents, de recevoir des dépositions sous serment et de condamner pour outrage;
 16. le droit du gouvernement d'invoquer devant la Cour fédérale de nouvelles exceptions sur lesquelles le Commissaire n'a pas enquêté.
 17. Si une série de propositions de ce genre était présentée, il vaudrait alors mieux, et de loin, ne procéder à aucune réforme.
- Afin d'amorcer et d'élargir le débat, le Commissaire à l'information présente le rapport annuel de cette année au groupe de travail, en même temps qu'au Parlement et au public, à titre de mémoire concernant les réformes du régime d'accès à l'information au Canada. La réforme de la Loi sur l'accès à l'information n'est qu'une partie de la solution. La réforme de la théorie du rôle de la fonction publique dans la régie et de la place que la transparence doit occuper dans l'exécution de ce rôle se veut plus importante à maints égards. Les initiatives relatives aux valeurs et à l'éthique sont au cœur même de ce projet. Deuxièmement, nous avons désespérément besoin de ressusciter la

CHAPITRE I RÉTABLIR LES FONDATIONS DE LA RESPONSABILITÉ

En août 2000, le gouvernement a amorcé un autre examen interne de la *Loi sur l'accès à l'information*. Plusieurs examens internes ont été entrepris depuis l'examen prescrit par la loi de 1986 par un comité parlementaire, mais celui qui est actuellement en cours serait plus exhaustif et consultatif.

On a constitué un groupe de travail composé de 12 fonctionnaires, sous les auspices du ministre de la Justice et de la présidente du Conseil du Trésor. Toutefois, le groupe de travail n'a prévu aucune audience publique et il a décidé de ne pas axer le débat sur une série de modifications possibles. Un groupe consultatif composé de spécialistes autonomes, non gouvernementaux, devait être constitué pour aider le groupe de travail, mais il n'existait pas encore à la fin de l'exercice 2000-2001. Cependant, un comité interministériel dont quelque 17 sous-ministres adjoints sont membres tient des réunions régulières à des fins de conseil. Le groupe de travail doit présenter ses propositions d'ici l'automne de 2001.

Ce processus de réforme est intéressant parce qu'il se faisait attendre depuis longtemps. Parallèlement, il faut faire preuve de vigilance. Le groupe de travail présentera-t-il des propositions dans l'intérêt des Canadiens qui utilisent la loi plutôt que dans celui des bureaucraties qui l'appliquent? Cette mise en garde ne sous-entend pas que le gouvernement ait entrepris cette réforme de mauvaise foi ou avec des arrière-pensées. Il s'agit simplement de prendre

conscience que, pour l'instant, l'examen est principalement envisagé sous une perspective interne.

La toile de fond de cette réforme, c'est la réalité qu'aucun gouvernement – ni au Canada ni ailleurs dans le monde – ne peut vivre à l'aise avec un droit légal d'accès aux documents détenus par l'État. Dans l'Opposition, les politiciens ont tendance à devenir d'ardents défenseurs des lois d'accès et des commissaires à l'information. La loi leur confère des droits exécutaires, après tout. Une fois les politiciens au pouvoir, toutefois, la loi les oblige à faire des recherches approfondies, à réduire au minimum le secret et à produire les documents dans un court délai. Les obligations limitent de manière drastique les options dont le gouvernement dispose de « gérer le message ». Par conséquent, la tentation est grande pour tout gouvernement élu de vaquer à son propre programme visant à être relevé de ce qu'il considère comme des obligations « onéreuses » et d'emprunter à cette fin la voie déguisée de la réforme.

Notre *Loi sur l'accès à l'information* est trop importante, ses principes trop bien conçus, pour que nous puissions tolérer une série de réformes qui prendraient la forme du loup dans la peau de l'agneau. Voici les éléments de ces réformes qui minéralisent fortement nos droits d'accès :

1. de nouveaux motifs de secret, comme une exemption des documents portant sur des questions d'unité nationale;

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la Loi sur l'accès à l'information – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruit leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
 - qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
 - que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
 - que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
 - que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes;
 - qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.
- Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.
- À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

• La création de voies d'accès aux renseignements	75	Chapitre IV:	BILAN DE L'ANNÉE	93	Chapitre V:	QUELQUES CAS EN BREF	107	Chapitre VI:	LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION	123	Chapitre VII:	GESTION INTÉGRÉE	145	APPENDICE A	FICHES DE RENDEMENT DÉTAILLÉ	147																								
• Les frais en tant qu'obstacle	76			Statistiques sur les plaintes		94	INDEX DES AFFAIRES CITÉES DANS LE RAPPORT ANNUEL DE 2000/2001		121	La voie facile ou la voie ardue		104	Retards – Fiches de rendement		99	Plan de gestion	102	• Sensibilisation de la haute direction	102	• Consultants	102	• Manque de personnel	102	• Formation ciblée et sensibilisation	103	• Usage abusif des prorogations?	103													
• La forme en tant qu'obstacle	79			• Les exceptions en tant qu'obstacle		80	Exceptions discrétionnaires et préjudice		81	Primaute de l'intérêt public		83	Article 14: Affaires fédéro-provinciales	83	Article 15: Affaires internationales et	84	Défense nationale	84	Article 16: Application des lois	84	Article 17: Sécurité des individus	85	Article 18: Intérêts économiques du Canada	85	Article 19: Renseignements personnels	85	Article 20: Renseignements confidentiels	86	sur des entreprises	86	Article 21: Avis et recommandations	88	Article 23: Secret professionnel des avocats	89	Article 26: Information devant être publiée	90	Protection des témoins	90	Article 68	91

RAPPORT ANNUEL 2000-2001

TABLE DE MATIÈRES

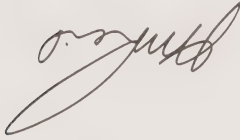
MANDAT	9
Chapitre I: RÉTABLIR LES FONDATIONS DE LA RESPONSABILITÉ	11
Valeurs/éthique	13
Gestion de l'information	15
Réforme de la Loi	16
Les retards	19
Le secret excessif	19
Les irrégularités	21
Pourquoi ces problèmes persistent-ils?	22
Des solutions aux problèmes	22
Chapitre II: RAVIVER LA GESTION DE L'INFORMATION	25
Occasions de changement	29
Les dispositions législatives sur la tenue de dossiers: l'obligation de documenter	29
Rédaction des comptes et tenue de dossiers	34
Le cadre de gestion de l'information	35
Orientation en matière de documentation des interventions et des décisions	39
Evaluation de la gestion de l'information et de ses répercussions	41
Le personnel et les professions	44
Gestion et coordination	46
Le rôle du Parlement	47
PLAN DIRECTEUR POUR LA RÉFORME	49
A. Réformes de grande envergure	49
Réforme des documents confidentiels	49
du Cabinet	49
Colmater les brèches dans le champ d'application de la Loi	62
La dérобоade - Article 24	65
Remède radical pour corriger les retards	68
Reconnaître, encourager et protéger les coordonnateurs	71
B. Mise au point de la Loi	74
Les renseignements administratifs en tant que ressource nationale	74
La création de documents; leur soin et leur sauvegarde	75
Chapitre III:	

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

Juin 2001

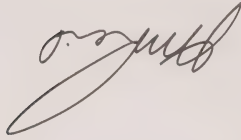
L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.

Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

Juin 2001

“La présente loi a pour objet d’élargir l’accès aux documents de l’administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.”

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190

accessca@magl.com

<http://infoweb.magl.com/~access.ca>

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001
No. de cat. IP20-1/2001

ISBN 0-662-65843-4



Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001

« L'information est la composante qui alimente la
reddition de comptes au gouvernement. »

Denis Desautels, ancien Vérificateur général
du Canada dans Le point sur une décennie au
service du Parlement, février 2001.



Commissioner
à l'information
of Canada
Information
Commissioner
of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001



